

Être et devenir 
citoyen

Contributions à
un devenir citoyen

Sommaire



Préface.	5
En guise d'introduction :	
Des valeurs citoyennes de la réflexion à l'action.	6
1 Citoyenneté(s) et démocratie.	12
2 L'organisation et le développement des institutions européennes	24
3 Les divisions de l'État et la description de leurs institutions.	44
4 L'agencement des pouvoirs définis par la constitution belge	56
5 L'organisation et le fonctionnement du système judiciaire.	68
6 Les bases du financement des pouvoirs publics.	82
7 Les droits de l'Homme et les libertés des citoyens.	96
8 Les droits humains et notamment les droits de l'enfant. Institutions gouvernementales ou non gouvernementales qui veillent à leur respect	114
9 Le droit international humanitaire.	136
10 Protection sociale et citoyenneté	156
11 Journalisme, médias et citoyenneté.	166
12 Le développement durable : le défi majeur du XXI ^e siècle	184
Remerciements	202

Préface



Tout le monde en conviendra : la citoyenneté ne « s'apprend » pas au travers d'un cours qui lui serait spécifiquement dédié. Elle s'acquiert, jour après jour, au cœur de la diversité de la vie scolaire, et ce dès l'entrée de l'enfant à l'école maternelle.

Sens du collectif, respect de l'individu, compréhension des règles et des consignes, esprit critique, autonomie, responsabilité, participation et créativité : l'enfant devient citoyen pas à pas, au détour d'une situation de classe, d'une page d'histoire ou d'un voyage à organiser et à vivre.

Il devient progressivement cette femme, cet homme qui comprend le fonctionnement de la Cité, maîtrise son évolution, ses structures, ses enjeux, capable de la changer pour un futur plus démocratique.

Si l'enseignement initie donc à la citoyenneté de manière transversale, il nous a semblé important que les enseignants ayant en charge des élèves de la fin du secondaire puissent disposer aussi d'un outil qui leur présente, de manière succincte et attractive, une série de notions, de valeurs, d'institutions sur lesquelles se fondent notre société, une société dont ils seront bientôt des acteurs à part entière.

Cette brochure rédigée par d'éminents spécialistes, et les pistes didactiques qui l'accompagneront, est un viatique : celui qui devrait leur permettre d'entrer mieux informés, c'est-à-dire plus libres, dans le monde complexe qui s'ouvrira à eux demain.

Le Ministre de l'Enseignement obligatoire

**EN GUISE
D'INTRODUCTION**

Des valeurs citoyennes de la réflexion à l'action

.....

Pol Dupont

Professeur
Coordinateur du projet
Université Mons-Hainaut

Jean-Pierre Hubin

Administrateur général de l'Enseignement
et de la Recherche scientifique
Président de la Commission « Citoyenneté »



1. L'art de notre temps a considérablement changé...

Tout indique que nous sommes entrés dans une ère de l'immédiat, de l'inattendu, du précaire et de l'individualisme égoïste ; tout indique que « les chercheurs d'or » de l'avenir, ces nouveaux Christophe Colomb du XXI^e siècle, s'évertuent à découvrir d'autres Eldorado pour le meilleur et pour le pire.

Rien de nouveau sous le soleil sinon l'extrême rapidité de l'évolution et des changements ; rien de nouveau sous le soleil puisque Sophocle, dans Antigone, avait déjà exprimé avec clarté dans son Ode à l'homme, que l'être humain, « maître d'un savoir dont les ingénieuses ressources dépassent toute espérance » pouvait « prendre la route du mal comme du bien ».

Heureusement, à différentes époques de l'histoire, les plus éclairés parmi les hommes, réunis autour de valeurs fondamentales, ont échafaudé des constitutions et édicté des lois pour protéger les libertés, rechercher un monde meilleur et définir les conditions dans lesquelles les hommes pourraient mieux vivre ensemble.

En fait, ces « éclairés », humanistes par excellence, avaient compris qu'il était indispensable de « penser la barbarie... pour la dépasser » car, toujours, elle est à nos portes, nous menace et s'infiltré de manière insidieuse dans la pensée de tout un chacun.

2. On ne naît pas citoyen... !

On le sait car on le vit, il n'est pas aussi simple qu'on l'imagine au premier abord de dialoguer sereinement mais rationnellement avec l'autre... homme !

Pas facile de voir sa pensée et ses convictions malmenées par la critique et de faire se côtoyer des réalités biologique, anthropologique, spirituelle, politique, sociologique,... différentes... !

Pas aisé d'adhérer activement à des valeurs fondamentales mais précaires parce que toujours à défendre, comme l'humanisme, le pluralisme, la démocratie.

En effet, pour peu que l'on « gratte » légèrement ces mots, l'on se heurte à la fin des certitudes, à l'absence de vérité ultime, à la nécessité de revisiter individuellement et/ou collégalement nos convictions et à l'obligation de situer l'idéal démocratique au confluent de tous les contradictoires.

On n'est donc pas citoyen responsable par naissance mais on le devient par construction personnelle en se frottant aux autres.

Quels que soient les âges, les genres, les temps et les espaces, la citoyenneté s'apprend, se perfectionne et se développe par le dialogue accepté et l'écoute en tentant de concilier unité et diversité, de développer une éthique de la compréhension et d'oeuvrer dans l'espace et dans le temps à l'humanisation des sociétés.

Le Conseil de l'Europe a bien perçu que l'éducation à la citoyenneté démocratique qui comprend l'éducation aux Droits de l'Homme, l'éducation civique, l'éducation à la paix, l'éducation interculturelle, ... s'étend du berceau au tombeau, concerne toute la vie, toutes les classes sociales, tout le monde du travail, l'ensemble des secteurs associatif, culturel, politique et des organisations non gouvernementales.

Si l'école apparaît comme un des lieux privilégiés d'une telle initiation, c'est qu'elle est l'un des premiers passages obligés, un endroit traversé par des cultures diverses qui se télescopent et où, très tôt, l'enfant se trouve confronté à la culture de l'autre.

Les réflexions, publications et recommandations du Conseil de l'Europe sont des « agitateurs d'idées » et à l'origine d'initiatives prises par les États en vue de développer une éducation à la citoyenneté ainsi qu'une gouvernance démocratique des écoles.

La Communauté française de Belgique s'inscrit dans cette nécessaire évolution, conçoit d'adjoindre au bagage quantitatif des connaissances à transmettre, le bagage qualitatif du mieux vivre ensemble et considère que son rôle est d'orchestrer l'action collective en mobilisant les intelligences et les énergies.

A travers différents décrets, elle souhaite préparer les élèves à être des **citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique pluraliste, ouverte aux autres cultures** : tout simplement, elle aide les élèves à **grandir** intellectuellement, culturellement, socialement.

3. **Nous sommes faits de tous les autres...**

L'école, premier passage obligé, endroit traversé par des cultures diverses qui se télescopent et où, très rapidement, l'enfant se trouve confronté à la culture de l'autre, apparaît dès lors comme l'un des lieux les plus adéquats pour un apprentissage de la vie en société.

Se cultiver serait ainsi sortir de sa propre culture !

En effet, la culture n'existe qu'à travers les cultures et l'éducation présente cette originalité essentielle qu'elle contribue aussi à la construction de l'identité personnelle en sauvegardant les identités singulières tout en favorisant les métissages cognitifs, sociaux et culturels : en fait, qu'on le veuille ou non, nous sommes faits de tous les autres !

C'est à ce passage de l'un aux autres que se situe le centre de gravité de l'éducation à la citoyenneté démocratique, à cet endroit où l'on abandonne une partie de soi et de ses convictions initiales, non par asservissement mais par réflexion, raison et conscience, pour embrasser un nouveau monde d'idées qui n'oblitére en rien les cultures qui nous ont façonnés.

Mais l'école est-elle ce laboratoire de vie exceptionnel, développe-t-elle cette culture démocratique qu'elle inscrit cependant dans son projet, développe-t-elle durablement l'art de « naviguer » avec les autres, multiplie-t-elle la diversité des horizons, stimule-t-elle la convivialité et la fraternité, émancipe-t-elle l'individu en magnifiant à la fois l'autonomie et l'apprentissage des règles de la vie collective, est-elle un lieu de tradition ou d'innovation... ?

Toutes ces interrogations et bien d'autres pourraient nous faire dire que « l'enfer... ce sont ces questions ... ! », mais aussi nous indiquer à suffisance, si nous ne le savions pas, que le cheminement réflexif pour atteindre l'idéal d'une école se préoccupant de « fabriquer » des êtres pensants est loin d'être achevé.

On l'aura bien compris : il s'agit moins d'enseigner la démocratie que de la vivre et de stimuler une fraternité sans frontière, sorte d'altruisme universel, sans lesquels la construction démocratique risque de s'effondrer.

Chantier immense déjà circonscrit par Condorcet quand il réduisait l'avenir de l'espèce humaine à trois points importants : les progrès de l'égalité entre les nations, les progrès de l'égalité dans un même peuple et le perfectionnement réel de l'homme, espérances qui sont toujours d'une grande actualité.

Chantier immense qui nécessite à la fois des professeurs et des animateurs d'intelligence soucieux de développer les principes et valeurs mis en évidence.

Quelles que soient les organisations, associations ou initiatives, le « mieux-vivre » ensemble impose de :

- valoriser les espaces de rencontre, de dialogue, de solidarité ;

- tenter de consolider les politiques d'intégration aux niveaux régional et local ;
- favoriser une meilleure connaissance des cultures vivantes des pays en voie en développement ;
- sensibiliser le « grand public », les jeunes, les étrangers primo-arrivants comme ceux souhaitant acquérir la nationalité belge, à la citoyenneté ;
- former des bénévoles pour sensibiliser les jeunes à l'éducation citoyenne ;
- susciter l'organisation de fêtes et d'animations multiculturelles dans les quartiers ;
- étudier les migrations humaines, les politiques d'intégration et d'innovation ;
- lutter contre la précarité, l'exclusion sociale et le racisme ;
- ...

Si l'on pouvait synthétiser toutes ces initiatives et actions, on pourrait très certainement affirmer qu'elles visent, l'une et l'autre, à passer d'une réalité où les cultures se méconnaissent ou cohabitent à une réalité où les cultures se rencontrent, s'échangent et s'enrichissent.

4. Le chemin se fait en marchant...

Au terme de cette réflexion inachevée et sommaire, il semble que la construction et l'apprentissage de la citoyenneté ne peut exister que si l'on prend en compte des extrêmes apparemment contradictoires.

Cette construction semble se situer aux articulations, entre un « passé-présent » et un futur, entre la stabilité et la flexibilité, entre des savoirs constitués et des savoirs en construction, entre un savoir cumulatif et un savoir qui devient inventif, entre le simple et le complexe, ...

A côté des initiatives qui mettent en évidence le souci d'organismes internationaux comme le Conseil de l'Europe mais aussi des autorités nationales (les États) ou locales (les établissements scolaires, les associations et ONG, ...), il apparaît que tous les acteurs, indistinctement, ont dû répondre, inévitablement et consciemment ou inconsciemment, à une série de questionnements qui concernent la vie en société en général :

- comment concilier conflictualité et consensus ?
- comment faire en sorte que la liberté ne conduise à l'inverse de ce qui est attendu, à savoir l'exacerbation des réussites individuelles, l'exclusion et la négation de l'altruisme ?
- que faire de sa liberté quand on nous la donne ?
- comment éviter que l'égalité ne débouche sur l'uniformité ?

- comment mettre ensemble les besoins du global et du local ?
- comment développer les autonomies individuelles et les participations communautaires ?
- ...

Sans doute, tous les acteurs auront-ils perçu que les utopies de la liberté, de l'égalité et de la fraternité sont des utopies de la rareté toujours à conquérir, qui se nourrissent de conflits d'idées et d'opinions, de pluralismes et d'antagonismes qui leur donnent toute leur vitalité.

C'est pourtant ce que l'on attend de nous et c'est l'utopie portée par cet ouvrage qui ambitionne d'armer l'enseignant d'abord et le futur citoyen ensuite, d'un ensemble d'outils leur permettant de comprendre le fonctionnement des institutions de notre société pour mieux agir citoyennement, en connaissance de cause.

En connaissance de cause, car la citoyenneté, comme la démocratie, est une question d'égalité et une affaire de connaissances et d'informations.



Citoyenneté(s) et démocratie



Hervé Broquet

Chargé d'enseignement École Royale Militaire
Directeur du Centre de Recherche
et d'études politiques (CREP)

Jonathan Piron

Chercheur au CREP

Abstract

Dans *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Dominique Schnapper¹ rappelle que « la citoyenneté a d'abord un sens juridique » :

« Le citoyen est sujet de droit. Il dispose à ce titre de droits civils et politiques » ;

« La citoyenneté est également source du lien social.

Dans la société démocratique moderne, le lien entre les hommes n'est plus religieux ou dynastique, il est politique » ;

« La démocratie moderne a hérité de Rome la conception d'une citoyenneté désormais définie en termes de statut juridique » (alors que la polis grecque était construite sur la filiation) ;

« La nature juridique du statut de citoyen permettait, par définition, d'inclure les éléments étrangers. (...) Cette évolution fut achevée avec l'édit de Caracalla en 212, qui donna la citoyenneté à la grande majorité des hommes libres de l'Empire » ;

« La pensée politique moderne, en redécouvrant le droit romain à partir du XIII^e siècle, s'inscrit dans cette histoire. Mais la citoyenneté moderne ne prolonge pas simplement les idées du passé. (...) La modernité a introduit une rupture (...)», elle a redéfini la légitimité du pouvoir politique à partir de l'individu (tous les pouvoirs émanent du Peuple).

1. Qu'est-ce que la citoyenneté ?

Pour Martiniello (1994) « il s'agit tout d'abord d'un statut juridique conférant des droits et des devoirs civils, politiques et sociaux aux membres d'une collectivité politique. Ensuite, la citoyenneté concerne un ensemble de rôles sociaux spécifiques (électeur, militant, etc.) qui permettent au citoyen d'opérer des choix relatifs aux affaires publiques. (...) Enfin, la citoyenneté suppose aussi un ensemble de qualités morales considérées comme indispensables à l'existence d'un bon citoyen (...) »².

Kymlicka (2001), quant à lui, précise : « (...) que la citoyenneté ne correspondrait pas qu'à un statut juridique, défini par un ensemble de droits et de responsabilités, mais comporterait aussi une identité, l'expression d'une appartenance à une communauté politique »³.

1 Dominique Schnapper (2000), *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Paris, Gallimard.

2 Marco Martiniello in « La citoyenneté à l'aube du XXI^e siècle », p 13. Dans le même sens, voir Vincent de Corbyter in *La citoyenneté*, dossier 56 du CRISP, p 7.

3 Will Kymlicka in « La citoyenneté multiculturelle ».

De ces définitions nous pouvons dégager trois éléments :

- la citoyenneté est constituée d'un statut juridique ; celui-ci est le produit d'une construction politique ;
- au regard de son fondement, la citoyenneté implique la définition d'une commune appartenance ;
- la citoyenneté génère un lien social fondé sur le politique et non sur une ou des appartenances singulières, ethnique ou religieuse par exemple, des individus.

2. Des usages multiples

.....

La terminologie citoyenne est aujourd'hui mise à toutes les sauces ! Tout devenant citoyen, plus rien ne l'est vraiment ; ce mot a fini, par abus d'usages, à se démonétiser.

Que signifie-il encore pour nos contemporains ? Il indique probablement un vague sentiment altruiste, un intérêt commun pour la chose dont il sert de faire-valoir, un élément de communication censé être efficace, que sais-je encore ?

Quelques exemples permettront d'illustrer mon propos :

- *Le Soir* du 11 mai 2004⁴ titre « la première éolienne citoyenne », afin de signifier que celle-ci a été mise en œuvre par une société coopérative.
- Dans une veine identique, une ASBL namuroise, propose des « formations citoyennes »⁵; parmi les onze ateliers mis sur pied on trouve : jeu de go, bridge, calligraphie, connaissance du vin, sophrologie, art floral, art contemporain, coaching, PNL...

L'expression " **entreprise citoyenne** " apparaît quant à elle au début des années 90, le concept est forgé après plus de 15 années de crise économique et de chômage persistant et il tend à relégitimer le statut de l'entreprise ; toutefois, on est contraint d'observer que la logique de l'entreprise privée axée sur la performance, la rapidité, l'immédiateté s'accorde mal avec le processus citoyen qui requiert arbitrage, lenteur et une certaine personnalisation. De plus, c'est d'abord en interne, à travers la démocratie sociale et les relations de travail, que doit se forger cette citoyenneté ; ceci étant, il est vrai que certaines entreprises se sont engagées dans des démarches qui doivent être saluées.

De même, le concept " **d'obligations de la citoyenneté** ", en introduisant une sorte de donnant-donnant dans le cadre de relations socio-économiques permet de porter atteinte aux acquis de l'État providence ; il a ainsi permis de " justifier ", notamment

.....

4 En page 18.

5 In « Publi Gembloux » du 31 août 2005, p 24.

en Grande-Bretagne en 1999, l'instauration d'un salariat forcé pour les bénéficiaires d'aides sociales. Si les droits civils et politiques font partie des droits inhérents à la citoyenneté, en est-il de même des droits économiques et sociaux ?

Pour ma part, et sans hésitation aucune, je répondrais par l'affirmative, et ce d'autant plus qu'ils ont une incidence sur ceux-ci ; cependant, on observe que le débat est loin d'être clos. La mutation du citoyen en... client d'une administration publique n'est pas rassurante du tout.

Enfin, dernier registre, le vocable de " **citoyenneté responsable** " ne cesse d'interpeller ; en effet, la citoyenneté est une, dans l'exacte mesure où la cité pose ses membres comme égaux : dès lors, qualifier que la citoyenneté génère automatiquement des gradations, revient à affaiblir le concept.

De plus, la qualification de responsable est équivoque ; les réponses aux questions suivantes risquent en effet de donner un tout autre visage à cette citoyenneté : responsable par rapport à quoi ? A qui ? Comment s'effectue le contrôle de cette responsabilité ? Quelles sont les sanctions qui frapperaient le citoyen irresponsable ... ?

Ouellet (2002) signale d'ailleurs que : « la Nouvelle droite, qui remet en cause les acquis sociaux de l'État-providence qui serait responsable de la passivité des citoyens (...) insiste sur la *citoyenneté responsable* et sur l'autosuffisance économique ; (...) »⁶.

Quand nous recourons à la terminologie " citoyenneté ", sommes-nous dès lors certains de conférer une même acception au mot ? D'évidence la réponse est négative⁷ !

Le concept de citoyenneté possède d'évidence un fort contenu politico-juridique et reflète en tant que tel les rapports que la cité entretient avec son histoire, sa culture, ses nationaux et ceux qu'elle définit comme étrangers. **La citoyenneté est aujourd'hui plurielle** : on peut ainsi se reconnaître comme citoyen belge et dans cette hypothèse, ma citoyenneté se confond avec ma nationalité, mais aussi se définit comme citoyen de ses différentes subdivisions territoriales ou encore comme citoyen de l'Union européenne.

Cette richesse conceptuelle s'exprime à travers des formes complexes d'organisations politiques qui ont cependant comme dénominateur d'être, en l'occurrence, des expressions de notre appartenance à un régime démocratique.

.....

6 Fernand Ouellet : « L'éducation interculturelle et l'éducation à la citoyenneté », VEI enjeux, n° 129, juin 2002, p 151.

7 Dans une approche théorique du concept, on peut distinguer une dizaine de formes particulières. Chacune d'entre elles induit une orientation différente quant au contenu d'un enseignement à la citoyenneté.

Cependant, de nombreux citoyens et de nombreuses citoyennes expriment aujourd'hui leur méfiance - quand ce n'est pas leur rejet - par rapport aux politiques comme acteurs essentiels de cette structure, mais, en même temps, ils et elles sont de plus en plus nombreux et nombreuses à s'engager pour l'une ou l'autre cause : cette socialisation sous d'autres modes est évidemment positive et s'exprime souvent par le biais d'actions de solidarité ou de sensibilisation, soit envers son environnement immédiat, soit au bénéfice de grandes causes internationales.

3. A propos de la démocratie...

Tout cela est évidemment réjouissant. Mais, afin de lever ce paradoxe qui pèse sur la démocratie, il faut n'avoir de cesse de rappeler que ces modes d'investissement ne sont possibles que pour autant que le citoyen vive dans un état démocratique. Certes, comme le précise Kervégan (1996) « la notion tend par (...) la variété de ces usages à n'être plus d'ordre strictement politique, alors même qu'elle est devenue la référence commune, et peut-être équivoque, des projets politiques les plus divers”⁸. Cependant, il apparaît que le concept “ démocratie ”, dans son usage contemporain surtout, prête moins à confusion : Être citoyen ou citoyenne d'un État non démocratique, cela existe malheureusement.

En totale rupture avec l'Ancien Régime qui fonctionne sur le mode d'ordres immuables, les Lumières posent l'**égalité** en droit des Hommes. Ce faisant, l'individu passe du rang de sujet à celui de citoyen. Chacun de ceux-ci – d'où le surgissement du conflit – est réputé avoir une même prétention à dire le vrai, le juste, le bon. C'est le temps de l'**auto-nomie**. Le politique dit ici ce qui vaut, pas ce qui est. Alors que l'expertise réduit le choix à la meilleure solution possible, le politique lui ouvre des espaces de liberté. Il le fait en proposant des choix de valeurs qui déterminent à leur tour des résolutions souhaitables aux problèmes qui lui sont posés ou dont il s'empare.

C'est par la délibération en commun, suivant une procédure déterminée, que la décision est arrêtée. **La Légalité** fait ici son entrée.

Mais toute décision est perfectible, la majorité qui l'a adoptée peut s'être trompée ou être mal intentionnée ; c'est pourquoi la légalité ne peut se penser sans le recours à **la légitimité** qui m'ouvre, sous condition, un droit à la désobéissance.

8 In « Dictionnaire de philosophie politique » PUF, Paris, 1996, sous le verbe *démocratie*.

Enfin, pour qu'un ordre privé ne se substitue pas à un ordre public, il est impératif que la légalité trouve à s'appliquer : c'est ici le champ de l'**effectivité**.

A la base de tout ce processus se trouve l'idée révolutionnaire que le pouvoir en démocratie ne repose que sur l'humain. Et qu'il rompt donc définitivement le lien avec une divinité extérieure à son entendement (**hétéro-nomie**) qui était censée le légitimer et faire barrage à toute contestation.

Dans « Ce que parler veut dire », Pierre Bourdieu (1982) reprenant des études antérieures - indique bien comment se traduisait cette situation. Les termes *ministerium* et *mysterium* - la parole agissante - étaient à peu près interchangeables depuis le christianisme primitif et ils étaient perpétuellement confondus au Moyen Âge.

Cette plus grande formalisation permet donc aussi de mieux comparer les démarches - et cela est ici essentiel - et de donner toute sa portée au projet de construire une " éducation citoyenne " dans l'environnement spécifique et fragile que constitue une démocratie.

Au demeurant, cette façon d'opérer induit la différenciation par rapport à l'éducation politique telle qu'elle est conduite dans les dictatures et qui vise à annihiler tout sens critique ; c'est pour ces motifs que l'on privilégierait par la suite la formulation « éducation à la démocratie », se rapprochant en cela du Conseil de l'Europe qui, quant à lui, utilise l'expression « éducation à la citoyenneté démocratique au sens d'une éducation ou d'un apprentissage à la démocratie »⁹.

4. ... et de son long périple

La démocratie semble aujourd'hui s'être répandue sur la majeure partie de la planète. À l'exception de certains États, la plupart des nations se revendiquent d'un statut *démocratique*, laissant à leurs citoyens la possibilité de s'exprimer et de faire entendre leurs voix. Dans le contexte de la mondialisation, la démocratie apparaît d'ailleurs comme le seul système politique capable et finalement inéluctable pour l'humanité, amenant à tous le bonheur recherché. Or, une étude plus profonde de la démocratie met en lumière de nombreuses contradictions par rapport à cette idée: des crises continuent à apparaître dans les États démocratiques, tandis que de nombreux citoyens affichent leur désenchantement et leurs désillusions civiques par

.....
 9 In « Éducation à la citoyenneté démocratique » 2001-2004 : Étude paneuropéenne des politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique », p 15.

rapport au système dans lequel ils vivent. Les taux d'abstention records, les désengagements des jeunes pour les questions politiques, le renouveau du populisme et de l'extrémisme nourrissent ces questionnements. Au-delà de son succès, la démocratie ne serait-elle pas finalement en crise?

Toutefois, avant de se pencher sur les possibilités actuelles d'une crise de la démocratie, il est nécessaire de comprendre **d'où vient la démocratie**. Celle-ci est loin d'avoir été le fruit d'un processus rectiligne, guidé par la volonté humaine de donner le pouvoir au peuple. La démocratie est plutôt le fruit d'une accumulation de faits et d'évènements involontaires, dont les causes sont parfois opposées même aux idées démocratiques. Longtemps même, l'idée de *gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* n'alla pas de soi.

Pour bien comprendre le processus historique ayant amené l'existence de la démocratie que nous connaissons aujourd'hui, il faut remonter aux VI^e et V^e siècles avant J.-C., **dans la Grèce Antique**, à Athènes. C'est à cette époque que commencent à germer des concepts politiques souhaitant confier à un ensemble déterminé d'habitants, les *citoyens*, la responsabilité de la gestion de la cité. Sous l'impulsion de Solon (594 b.c.) puis surtout de Périclès (443-429 b.c.), les citoyens athéniens deviennent l'expression de la souveraineté de la cité.

Mais cette démocratie ne ressemble pas complètement à la nôtre :

- déjà, sur les quatre cent mille habitants d'Athènes, seuls quarante mille se voient reconnaître le statut de *citoyen* ;
- le reste de la population, composée des esclaves, des étrangers, des femmes et des enfants, ne dispose d'aucuns droits ;
- de plus, la démocratie athénienne n'est nullement basée sur un système de représentation, amenant un groupe de personnes élues à occuper effectivement le pouvoir ;
- au contraire, la démocratie grecque voit plutôt s'interchanger gouvernants et gouvernés, dans une responsabilisation totale des actes de chacun, après un tirage au sort public ;
- tous les citoyens d'Athènes pouvaient donc, à un moment ou à un autre, occuper durant un moment défini les hautes sphères de l'État ; la démocratie athénienne était donc extrême, en étant à la fois directe et socialement égalitaire ;
- l'élection, elle, était perçue comme non démocratique, dans la mesure où elle accordait un avantage notable aux plus instruits, aux plus riches ou aux plus doués, bref aux plus capables de se faire élire ;
- pour les Athéniens, la notion d'égalité disparaissant dans l'élection, le système de tirage au sort apparaissait comme le plus démocratique possible.

Toutefois, ce système est loin de convaincre l'ensemble des citoyens athéniens ; parmi ceux-ci, les philosophes Platon et Aristote ont laissé planer de nombreux doutes sur les capacités de gestion de la cité laissés aux membres de la Cité :

- bien qu'Aristote lui-même reconnaissait la légitimité du peuple à se gouverner lui-même, il ne doutait guère du caractère tendancieux de ce principe, qui laissait aux démagogues et à la fureur des foules une possibilité d'action ;
- Platon également ne reconnaissait pas la démocratie comme étant le meilleur système politique en place ; pour lui, la démocratie bafouait les libertés, en fonctionnant au jour le jour selon les humeurs populaires choyées par des élus souhaitant avant tout demeurer en place.

Face à ce système instable selon eux, les deux philosophes prônaient comme alternative un système politique basé sur la reconnaissance et le soutien populaire, mais où la primauté de la loi occupait la première place, empêchant aux mouvements populistes et aux humeurs d'un instant de mettre à terre la Cité. On retrouve donc chez les Grecs les concepts propres à la démocratie directe menacée par les populismes et à un système de despotisme aristocratique éclairé.

La démocratie athénienne a cependant fini par périr, tombant après Périclès dans un système populiste et tyrannique ; **la fin de l'expérience démocratique grecque** voit la mise en place d'un nouveau système politique, non plus *ascendant*, c'est-à-dire du peuple confiant à une autorité la souveraineté, mais bien *descendant*, dans lequel une autorité incarnant la souveraineté organise les droits du peuple ; l'Empire romain, le Moyen-Âge et une large période de l'époque moderne sont caractérisés par cette idée politique. Pourtant, certains principes d'idées dites *démocratiques* ont existé au Moyen-Âge, autour d'une *proto-citoyenneté*, reconnaissant aux membres d'une communauté la possibilité de disposer et d'administrer ensemble les choses utiles à leur conservation et à leur développement.

Matérialisée dans les riches cités d'Europe rhénane et d'Italie du Nord, à travers les villes franches, cette citoyenneté est intimement liée à la cité d'appartenance, c'est-à-dire suivant le sens littéral du mot *civique* ; toutefois, cette notion de citoyenneté est loin de ressembler au sens donné aujourd'hui : elle voit plutôt s'exacerber le sentiment d'appartenance à une même communauté, soudant fortement entre eux les habitants de la localité.

Il faut attendre **la Réforme** pour que de nouvelles racines propres à la démocratie fassent leur apparition ; par son développement de l'individualisme et son affirmation que le pouvoir repose sur le consentement des sujets, le protestantisme a remis en question l'idée de pouvoir descendant, renversant ce principe qui désormais s'incarne dans la masse des sujets.

Les idées des Lumières, au XVIII^e siècle, constitueront le parachèvement théorique de ce pouvoir du peuple, avec des principes tels que la volonté générale et le contrat social ; ainsi, pour des philosophes comme Locke (1632-1704) et Montesquieu (1689-1755), un *contrat social* se crée entre la masse des sujets et leur souverain, dans lequel les premiers acceptent de déléguer au second l'exercice du pouvoir : le souverain se voit donc reconnaître ses droits mais peut les voir repris par ses sujets lorsqu'il échoue dans son rôle.

Bien que cette idée de contrat social rende responsable le souverain en place devant son peuple, il ne remet cependant pas fondamentalement en question la structure hiérarchique de la société : le peuple reste toujours cet ensemble considéré comme suspect, inculte et incapable.

C'est la **Révolution Française**, issue en grande partie des Lumières, qui renversera totalement cette conception de la souveraineté ; le peuple devient l'objet de toutes les attentions, tandis que les Droits de l'Homme et du Citoyen proclament la suprématie de la volonté générale face au pouvoir en place. Mais, de manière contradictoire, la Révolution ne consacre pas encore la pleine indépendance du citoyen car la masse populaire fait toujours peur, et sa marge d'action politique est contrôlée : ainsi, au fur et à mesure des élections ayant lieu entre 1791 et 1799, le nombre des électeurs français est constamment revu à la baisse, ne laissant qu'aux plus privilégiés la capacité de désigner les représentants du peuple ; le combat du suffrage universel sera celui du XIX^e siècle.

Curieusement, le **combat du suffrage universel** n'est pas gagné au Royaume-Uni mais bien en France, durant le Second Empire ; l'arrivée de Napoléon III, en 1848, voit en effet s'étendre le suffrage universel à l'ensemble de la population masculine, dont la masse principale, la paysannerie, se distingue par son conservatisme servant le pouvoir en place.

Sans Napoléon III, la III^e République française, valorisée par le caractère démocratique de son gouvernement représentatif, n'aurait pas eu le même aspect ; de plus, longtemps dramatisé, le vote populaire apparaît comme apaisant pour le pouvoir en place, donnant aux urnes une force plus grande que celle des émeutes et des barricades. Le suffrage universel féminin octroyé après le second conflit mondial ne fera que confirmer ces différentes positions ; la démocratie représentative entre alors dans une phase d'expansion, qui voit le principe du suffrage universel être progressivement appliqué en Europe puis dans les États périphériques d'inspiration européenne.

5. La démocratie accomplie au XX^e siècle?

Aux droits civils et politiques acquis durant les XVIII^e et XIX^e siècles se sont joints durant le XX^e siècle, non sans difficultés sur les plans pratique (lutttes syndicales)

et conceptuel (opposition entre la nature des droits en jeu), les droits sociaux et économiques ; toutefois, à la différence des premiers, les seconds reconnaissent les différences et les inégalités entre citoyens, différences et inégalités devant être compensées par une intervention compensatoire de l'autorité publique, ce qui fait dire à Marcel Gauchet que « la citoyenneté du créancier social n'a plus grand chose à voir avec le devoir civique ».

Cet État-Providence, qui pour beaucoup représente la démocratie tout court, trouve son origine dans l'Allemagne de Bismarck ; soucieux d'unir les différents peuples allemands, fraîchement rassemblés dans l'Empire proclamé en 1871, Bismarck met en place un système de protection sociale, seule alternative unificatrice trouvée face à un morcellement des cultures et des sentiments électoraux.

Cet élan social trouve aussi son explication dans la volonté de lutter à nouveau contre des possibles tendances révolutionnaires, en écho aux inégalités créées par le capitalisme de l'époque ; ce système de protection public ne sera partagé avec les autres nations qu'après le premier conflit mondial, voire même après 1945.

De manière identique et sur le plan politique, la démocratie s'est progressivement élargie à d'autres couches de la population (suffrage universel, femmes, étrangers...) et s'est approfondie en sortant de sa sphère première (ex : régulation au sein des entreprises).

Cette implantation de l'État social, liée à l'extension continue du suffrage universel, a fini par rallier à l'idéal démocratique les derniers réfractaires encore présents ; la démocratie cesse de se placer sous l'unique enseigne du libéralisme économique et devient le principe rassemblant l'ensemble de la population, incarnée au sein de cet esprit *citoyen*.

Ces changements se sont également reportés vers le personnel politique ; alors qu'au XIX^e siècle, celui-ci était essentiellement composé de notables, élus en fonction de leur prestige individuel, de leur influence et de leur position hiérarchique au sein de leur milieu, la période allant de 1900 à 1970 aura vu la logique des partis l'emporter, permettant au mandataire de s'intégrer dans une structure lui donnant les moyens de se faire entendre, tout en faisant passer avant tout un message *idéologique*.

Depuis les années septante, un nouveau personnel politique se met en place, gagné aux stratégies de la communication et de l'occupation des médias, où l'apparence et le discours occupent une large place ; un *star-system* se crée ainsi, rendant ces nouveaux élus moins dépendants de leur structure de partis que des aléas des sondages d'opinions.

La démocratie de nos sociétés occidentales en ce XXI^e siècle naissant tire donc son origine d'évènements à la fois lointains et proches ; mais l'arrivée de nouveaux phénomènes tels que la mondialisation, le renouveau des populismes et le poids croissant des médias dans le débat politique relance la question de l'évolution des formes de ce système politique.

Cette mise sous tension est au cœur de la dynamique démocratique, laquelle repose sur le principe de perfectibilité des individus, des lois et des structures ainsi que sur une construction politique qui privilégie, par essence, l'opposition des idées et la résolution des crises selon un mode préétabli.

On le perçoit au travers de ces quelques lignes, la construction démocratique est complexe et peut donc aisément donner lieu à des incompréhensions, des ambivalences ou du désintérêt. La démocratie ne se construit pas uniquement sur la loi du nombre (cf. l'arrivée d'Hitler au pouvoir le 30 janvier 1933) mais sur des valeurs et des engagements. Par le passé, la démocratie n'a pas nécessairement pu répondre aux attentes des peuples qui mettaient leurs espoirs en elle. S'il y eut des réussites, la construction européenne par exemple, il y a eu de terribles échecs comme en Bosnie.

La vraie démocratie n'existe peut-être donc pas ; bien que nous vivions dans des régimes démocratiques, si on les compare aux dictatures et aux régimes totalitaires, la démocratie reste toujours à construire. De plus, la démocratie s'accompagne aujourd'hui d'exigences liées à la liberté. Mais cette liberté devient de plus en plus un individualisme sans les devoirs collectifs demandés aux citoyens. Or, la démocratie ne peut exister que par l'engagement de chacun dans la défense des intérêts collectifs. En effet, la démocratie n'est toujours pas considérée aujourd'hui comme allant de soi. Pas plus qu'elle ne l'était dans la Grèce Antique. Plusieurs philosophes, tels que le pseudo-Xénophon, l'accusaient déjà de « favoriser les méchants au détriment des bons ». La défense des acquis civils, politiques et sociaux reste donc plus que jamais d'actualité, a fortiori dans un monde où le phénomène de mondialisation pèse lourdement sur leur devenir.

► Pour en savoir plus :

- Audigier, F. (1999), L'éducation à la citoyenneté, Paris, INRP.
- Bastien, M., Broquet, H. (sous la direction), (1999) : Education démocratique - Education à la démocratie, Bruxelles, EVO.
- Bernstein, S., Winock, M. (2002), L'invention de la démocratie, 1789-1914, Paris, Seuil.
- Broquet, H. (2004), Démocratie, j'écris ton nom, Bruxelles, Couleurs libres.
- Delpérée, F. (1998), La démarche citoyenne, Bruxelles, Labor.
- Gauchet, M. (2002), La Démocratie contre elle-même, Paris, Gallimard.
- Hernet, G. (1997), La démocratie, Paris, Flammarion
- Hernet, G. (2007), L'hiver de la démocratie ou le nouveau régime, Paris, Armand Colin.
- Mougnotte, A. (1999), Pour une éducation au politique, Paris, L'Harmattan.
- Pagé, M., Ouellet, F., Cortrsao, L. (2001), L'éducation à la citoyenneté, Québec, Ed. du CRP.
- Schnapper, D. (2000), Qu'est-ce que la citoyenneté ?, Paris, Gallimard.

L'ESSENTIEL

Point 1 Qu'est-ce que la citoyenneté ?

- Les éléments essentiels

Point 2 Des usages multiples

- L'entreprise citoyenne
- Les obligations de la citoyenneté
- La citoyenneté responsable

Point 3 A propos de la démocratie...

- Éléments d'un état démocratique

Point 4 et de son long périple

- Athènes
- La fin de l'expérience démocratique grecque
- La Réforme
- La Révolution française
- Le combat du suffrage universel

Point 5 La démocratie accomplie au XX^e siècle



L'organisation et le développement des institutions européennes

.....

Mario Telò

Président de l'IEE

Professeur Chaire « Jean Monnet »

Université Libre de Bruxelles

Membre de l'Académie Royale de Belgique



Abstract

Nous allons tenter de mieux comprendre les institutions européennes qui s'inscrivent de près ou de loin, dans notre quotidien : le Conseil européen, qui est l'institution d'orientation politique de l'Union, le Conseil des ministres, espace de négociation entre les États et les ministres nationaux, la Commission européenne, institution qui, dès l'origine, représente le principe de supranationalité, le Parlement européen qui se base sur la légitimité du vote direct des citoyens et se renforce de plus en plus en tant que co-législateur, sur un pied d'égalité avec le Conseil. Les institutions de l'Union européenne se présentent comme un triangle institutionnel, à savoir : le Conseil représente les gouvernements des États membres, la Commission représente la compétence technique et la fonction exécutive, le Parlement représente les peuples européens.

1. Le triangle institutionnel européen : la coopération entre États et la dynamique de l'intégration

Le gouvernement au sens large (anglais) du terme de l'Union repose ainsi sur une combinaison de logique politique intergouvernementale, de logique technocratique et de logique démocratique, selon ce que nous pourrions analyser comme une version moderne du modèle, attribué à Montesquieu, d'un « gouvernement mixte ».

Le caractère mixte de ce système est encore renforcé si l'on tient compte que le Conseil dispose à la fois d'un pouvoir législatif, qu'il partage de plus en plus avec le Parlement européen, et d'un pouvoir exécutif, qu'il partage avec la Commission. Ce système politico-institutionnel a été maintes fois réformé et nous nous référerons ici aux textes des deux traités en vigueur en 2005, le Traité de l'Union européenne (TUE) et le Traité de la Communauté européenne (TCE), approuvés par le Conseil européen de Nice en vue de l'élargissement de 15 à 25 États membres. Le Traité de Lisbonne signé en décembre 2007 n'est pas encore ratifié à ce stade¹.

L'Union, d'après l'article 3, « dispose d'un cadre institutionnel unique », mais son modèle institutionnel est nettement plus complexe et comprend divers **acteurs institutionnels**, de nature diverse et à différents niveaux :

1 Ce Traité a intégré les 90% des acquis du Traité constitutionnel de 2004, donc du travail de la Convention européenne qui a travaillé de février 2002 à juillet 2003 à la révision du traité de Nice. Suite au rejet par la France et les Pays Bas (2005) de ce Traité (ratifié pourtant par 18 pays, y compris la Belgique), les États membres ont négocié un nouveau traité qui est composé de deux textes : le Traité de l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'UE (anciennement TCE).

- l'ensemble du système est placé sous l'autorité du **Conseil européen**, qu'il ne faut pas confondre avec le Conseil², et qui correspond à l'institutionnalisation formelle des sommets réunissant les chefs d'État ou de gouvernement et le président de la Commission (art. 4) ;
- le pouvoir judiciaire est confié à la **Cour de justice** qui a son siège à Luxembourg ;
- la **Cour des comptes** est devenue en 1992 une institution qui a pour charge de veiller à la légalité et à la gestion financière correcte du budget de chaque institution de l'Union ;
- la **Banque centrale européenne**, installée à Francfort et responsable depuis 1998 de la monnaie unique et de la politique monétaire, a aussi été considérée à juste titre comme une institution indépendante de l'Union ;
- deux organes consultatifs, le **Comité économique et social** (CES, créé en 1957) et le **Comité des régions** (créé en 1994), complètent le cadre des institutions.

Le système politique comprend également des **acteurs non institutionnels** et/ou nationaux ou transnationaux qui exercent une influence sur le processus de prise de décision et sur la mise en oeuvre des décisions : les Parlements nationaux, les grandes associations d'intérêts et les associations sociales et économiques, les partis européens transnationaux, la myriade des *lobbies* et groupes de pression privés et publics qui disposent d'une représentation à Bruxelles.

Le Conseil européen et le Conseil des ministres expriment la **volonté de coopération des États**. Il s'agit d'un premier niveau de l'intégration. Mais c'est cette méthode fondamentale de relations entre États qui a été et reste nettement prédominante pour les matières strictement politiques ou en rapport avec l'essence même de la souveraineté nationale. Pourquoi les États choisissent-ils de coopérer ? La première raison, que la recherche a bien fait ressortir, c'est que la réalisation d'objectifs nationaux de bien-être et de présence sur la scène internationale exige une plus grande coopération entre les États. La coopération implique un certain degré d'auto-limitation de la souveraineté nationale au sein de « régimes internationaux », ainsi dénommés parce qu'ils établissent **des règles, des procédures et des objectifs communs à tous les participants**. La logique de la coopération entre intérêts nationaux mène, au minimum, à une convergence d'intérêts et à diverses formules de réciprocité. L'intérêt commercial a joué un rôle particulièrement important dans l'histoire de la CE et de l'UE, même s'il n'a pas été le seul. Dans certains cas, la logique de la convergence d'intérêts peut conduire à mettre en commun les souverainetés nationales et même à des transferts partiels de pouvoirs nationaux au profit d'institutions supranationales communes³.

2 Ni évidemment non plus avec le Conseil de l'Europe, institution extérieure à l'UE, cf. supra § 3.4.

3 Sur cette interprétation fondamentale de l'histoire de l'intégration et de la coopération européenne, cf. P. Magnette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presse de Sc. Po., 2003.

L'Union européenne n'est pas seulement un ensemble de régimes internationaux de coopération intergouvernementale, mais aussi un système politique au sein duquel les institutions communes ont plus de poids que dans n'importe quelle autre organisation internationale. L'UE possède son propre budget, même s'il est modeste, et, surtout, ses institutions mènent leur propre vie active, qui va au-delà des fonctions qu'elles remplissent pour satisfaire les besoins des États. Sur base des compétences et des pouvoirs qui leur sont conférés par les traités, elles impriment – par des initiatives, des politiques communes et le renforcement de l'espace politique commun – une dynamique permanente au système, à travers laquelle l'approfondissement de la coopération débouche sur des étapes plus avancées de la construction européenne : **la coordination et l'intégration.**

Toute évaluation sérieuse de l'Union européenne doit prendre en compte la combinaison originale et mouvante de ces deux facteurs : coopération entre États et dynamique de l'intégration.

2. Le Conseil européen

Le Conseil européen réunit le sommet de l'Union européenne, c'est-à-dire les chefs des gouvernements nationaux – et, si l'attribution des compétences nationales l'impose, les chefs d'État (comme dans le cas de la France) – ainsi que le président de la Commission ; ils sont assistés par les ministres des Affaires étrangères, par un membre de la Commission et parfois par d'autres ministres. Depuis 1974, à l'initiative du président français Valéry Giscard d'Estaing et du chancelier allemand Helmut Schmidt, on a commencé à formaliser sous le nom de Conseil européen la pratique auparavant informelle des réunions périodiques au sommet ; Jean Monnet a approuvé ce « gouvernement provisoire » de l'Union, qui exprimait par ce changement sa volonté de rehausser son niveau politique. Le rôle du Conseil européen est en effet décisif, puisqu'il « donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales » (art. 4).

La littérature scientifique est partagée entre ceux qui le considèrent comme un organe extérieur à l'Union, représentant les hautes parties contractantes des traités, et ceux qui l'envisagent comme une sorte d'organe d'arbitrage en dernière instance, chargé de réaliser un compromis lorsque le Conseil des ministres est bloqué.

Au-delà de ces deux caractéristiques, c'est **l'institution de guidance politique** de l'Union, même si le grand nombre de questions à traiter à l'occasion de ses deux ou quatre réunions annuelles (auxquelles il faut ajouter certaines réunions extraordinaires) estompé souvent son leadership politique.

Certaines de ses réunions resteront des points marquants dans l'histoire, comme celles où les traités les plus importants (Rome en 1957, Maastricht en 1991) ont été

approuvés, ou des Conseils européens d'une importance toute particulière comme celui de Lisbonne en mars 2000, avec l'adoption d'une stratégie décennale de modernisation, celui de Nice en décembre 2000, avec l'approbation, en même temps qu'un traité jugé décevant, de la Charte des droits fondamentaux et le lancement de la Convention européenne, sans oublier celui de décembre 2001 qui approuva la fameuse Déclaration de Laeken.

Le Conseil européen intervient en outre directement pour certaines politiques de l'Union où la dimension intergouvernementale est déterminante : la politique étrangère et de sécurité, la politique de défense commune, la coopération judiciaire et la politique de modernisation lancée à Lisbonne.

A l'avenir, le Conseil européen souffrira moins des inconvénients dus aux priorités trop souvent variables des présidences semestrielles qui ont scandé son histoire. Il se réunira toujours plus fréquemment à Bruxelles et peut-être qu'il bénéficiera de la réforme de la formule actuelle de rotation de la Présidence, dans le sens d'une plus grande continuité.

Le principal défi auquel se heurte le Conseil européen, c'est de conserver et de renforcer son rôle de guidance politique dans le cadre d'une Union élargie, même si, en règle générale, le Conseil européen prend ses décisions à l'unanimité et ne vote par conséquent pas sur ses conclusions.

3. Le Conseil des ministres de l'Union européenne

La seconde institution intergouvernementale, c'est le Conseil ou Conseil des ministres de l'Union européenne : il s'agit du plus important espace de négociation entre les États, où l'on recherche des compromis entre les intérêts nationaux ; il dispose du pouvoir législatif et exécutif et il se réunit en **formations spécialisées** d'après les sujets abordés.

En vertu de la conception originelle des questions européennes vues comme des questions de politique étrangère, le Conseil des Affaires générales (CAG) est traditionnellement resté la formation la plus importante du Conseil. Il réunit les ministres des Affaires étrangères et discute non seulement de la politique étrangère, mais est aussi chargé de coordonner l'ensemble des activités du Conseil et de préparer les réunions du Conseil européen.

Depuis quelques années cependant, le Conseil ECOFIN a pris un poids accru : il réunit les ministres de l'économie et des finances et s'occupe de la coordination des politiques économiques et de l'euro, bien qu'il soit précédé par des réunions de l'Euro-groupe, c'est-à-dire des ministres de la zone Euro (12 sur 25 en 2005).

Il existe d'autres formations spécialisées ; les Conseils concernant l'agriculture, le marché intérieur, la compétitivité, l'énergie, les transports, etc., décidés par le Conseil afin de regrouper les compétences des ministres nationaux en fonction d'axes plus généraux.

Les propositions soumises au Conseil proviennent en règle générale de la Commission ; la plupart des problèmes sont résolus de commun accord dès les pré-réunions du Coreper, le Comité des représentants permanents (des gouvernements), composé de hauts fonctionnaires et divisé entre un organe politique et un autre plus technique d'après la nature des problèmes en cause ; de façon parallèle, on sollicite, lorsque c'est prévu, l'avis des organes consultatifs et la codécision ou l'avis conforme du Parlement européen.

En cas d'absence d'accord préalable, le Conseil, qui est traditionnellement présidé en fonction du mode de rotation du Conseil européen, peut voter à l'unanimité ou à la majorité qualifiée (deux tiers) ; lorsque les décisions sont prises à la majorité ou à la majorité qualifiée, le Conseil acquiert de ce fait un certain degré de supranationalité ; en cas de vote à la majorité qualifiée, les États reconnaissent dans les faits que le niveau d'intérêt commun est tel que la minorité accepte de se plier aux décisions de la majorité.

En cas de vote, le Conseil décide à travers un vote pondéré : les traités attribuent à chaque État membre un certain nombre de voix, selon un critère de proportionnalité dégressive par rapport à sa population ; cette proportionnalité est dégressive parce que, dès ses origines, la Communauté européenne a reposé sur la sur-représentation des petits États. Le tableau I indique la pondération des voix avant et après la réforme introduite par le traité de Nice.

La majorité qualifiée avant Nice était de 62 voix sur 87 (soit 71 %) ; après Nice, elle est de 255 voix sur 345 (soit 73 %). Bien entendu, tant que la Roumanie et la Bulgarie n'auront pas adhéré, le total des voix n'est que de 321 et la majorité qualifiée de 232. Une minorité de blocage, suffisante pour empêcher une décision, passe de 26 à 91 voix sur le total. Il est intéressant à ce propos d'analyser la teneur du débat sur les rapports de pouvoir, comme il y en a eu en leur temps dans chaque État de type fédéral. Les quatre plus grands (Allemagne, Grande Bretagne, France et Italie) défendent le critère – typique des systèmes politiques démocratiques – de la population, plutôt que celui – typique du droit international – de l'égalité entre les États membres, revendiqué par les États moins peuplés, qui sont beaucoup plus nombreux depuis l'élargissement à l'Est de 2004. L'UE, à la demande des grands États, a accepté à Nice d'inclure également le critère de la population. Pour approuver un acte du Conseil, il faut donc réunir à la majorité pondérée des voix une majorité d'États représentant au moins 62 % de la population.

TABLEAU I : Le Conseil : vote pondéré - Principe de la proportionnalité dégressive

	traité de Maastricht (1992)	traité de Nice (2001)	Euro- députés	Population (millions)	Population (%)
Allemagne	10	29	99	82,0	18,2
Autriche	4	10	17	8,1	1,8
Belgique	5	12	22	10,2	2,3
Danemark	3	7	13	5,3	1,2
Espagne	8	27	50	39,4	8,8
Finlande	3	7	13	5,2	1,1
France	10	29	72	58,5	13,1
Grèce	5	12	22	10,5	2,3
Irlande	3	7	12	3,7	0,8
Italie	10	29	72	57,6	12,7
Luxembourg	2	4	6	0,4	0,1
Pays-Bas	5	13	25	15,8	3,5
Portugal	5	12	22	10,0	2,2
Royaume-Uni	10	29	72	59,4	13,2
Suède	4	10	18	8,9	2,0
Chypre	-	4	6	0,8	0,2
Estonie	-	4	6	1,4	0,3
Hongrie	-	12	20	10,1	2,2
Lettonie	-	4	8	2,4	0,5
Lituanie	-	7	12	3,7	0,8
Malte	-	3	5	0,4	0,1
Pologne	-	27	50	38,7	8,6
Rép. Tchèque	-	12	20	10,3	2,3
Slovaquie	-	7	13	5,4	1,2
Slovénie	-	4	7	2,0	0,4
Total	87	321	682	450,2	100,0

Les actes du Conseil peuvent être des décisions, des règlements, des directives, des recommandations ou des avis.

Les cas d'application du vote à la majorité qualifiée sont stipulés par les traités ; nous assistons à une augmentation progressive de leur nombre, avant tout au nom d'un principe d'efficacité car si la procédure du vote à l'unanimité était généralisée, elle provoquerait la paralysie du processus de prise de décision en accordant à chaque État membre un droit de veto, ce qui aurait particulièrement de graves conséquences au sein de l'Europe élargie.

Le traité de Nice a fait « passer » différentes matières du vote à l'unanimité au vote à la majorité, notamment la libre circulation des citoyens, la coopération judiciaire civile, les accords internationaux et la coopération économique et financière, en laissant en revanche plusieurs politiques importantes sous le régime de l'unanimité, notamment les politiques fiscales, sociales, de défense et de sécurité et la politique étran-

gère, ainsi que, évidemment, la réforme des traités. La divergence politique existant au sein de l'UE sur ce point prouve que le principe de l'efficacité des décisions n'est pas suffisant pour légitimer le transfert des pouvoirs qui sont au cœur des États-nations du vote unanime au majoritaire.

Pour son fonctionnement de routine, qui comprend également l'exercice de pouvoirs exécutifs, le Conseil est assisté par un Secrétariat général, qui emploie 2.200 fonctionnaires (répartis en dix Directions générales et un service juridique), avec son siège à Bruxelles.

4. La Commission européenne

La Commission européenne est l'institution communautaire par excellence, qui représente dès ses origines le **principe de supranationalité** ; l'existence même d'une institution comme la Commission européenne représente un défi conceptuel pour le point de vue réaliste et utilitariste qui ne voit dans l'Union que l'expression des intérêts des États membres ; les États ont en effet décidé de créer, d'appuyer et de financer une institution qui se développe en limitant leur souveraineté traditionnelle et au détriment de leurs pouvoirs et de leurs compétences.

Il faut cependant noter que, selon les interprétations « réalistes », le calcul coûts-bénéfices se trouve respecté, du simple fait que les succès de la construction européenne se sont jusqu'à présent présentés comme un jeu à somme positive dans lequel chacun, dans une plus ou moins grande mesure, gagne et personne ne doit perdre ; ceci dit, certains États livrent bataille depuis des décennies afin de réduire les pouvoirs et le rôle de la Commission.

Héritière de la Haute Autorité de la CECA, imaginée par Jean Monnet, cette institution basée à Bruxelles n'a pas d'équivalent dans d'autres organisations internationales, tant en ce qui concerne les pouvoirs du Collège des commissaires que le poids de sa structure administrative (organisée en 35 Directions générales subdivisées en fonction des compétences et employant environ 22.000 fonctionnaires).

La Commission n'est toutefois pas le gouvernement de l'Union européenne, tant du fait qu'elle partage le pouvoir exécutif avec le Conseil que parce que l'Union européenne n'est pas un État fédéral et que son budget et ses pouvoirs sont bien en deçà de ceux que gèrent de véritables gouvernements fédéraux.

Au commencement, la Commission se composait de deux commissaires pour les grands pays et d'un pour les petits mais le nombre de ses membres s'est accru au fur et à mesure des élargissements successifs ; le traité de Nice a décidé que la Commission ne comporterait plus dans l'immédiat qu'un commissaire par État membre et qu'à l'avenir sa taille serait réduite, avec l'application d'une procédure de rotation entre les États ; par ailleurs, la tendance à renforcer les pouvoirs du président de la Commission s'est développée, surtout pour la nomination des commissaires.

Les commissaires s'engagent à ne pas représenter les intérêts de leur État d'origine, mais l'intérêt général de l'UE et ils se spécialisent dans des domaines de compétence répartis par le président⁴.

Le président est désigné par le Conseil européen à la majorité qualifiée et élu par le Parlement, qui auditionne aussi chacun des commissaires ; la responsabilisation de la Commission vis-à-vis du Parlement n'a cessé de s'accroître : elle peut censurer la Commission et la contraindre à démissionner – comme dans le cas de la Commission Santer en 1999 – ce qui ne veut pourtant pas dire que la Commission soit l'expression d'une majorité politique au Parlement.

A la différence des gouvernements nationaux, ordinairement, elle est non seulement désignée par le Conseil européen composé de gouvernements de diverses couleurs politiques, mais elle est aussi souvent élue de façon consensuelle par les deux plus importants partis du Parlement européen, le Parti populaire européen et le Parti socialiste européen.

La Commission dispose de différents pouvoirs :

- le pouvoir de contrôle de l'application des traités et des décisions de l'Union, et donc le rôle de gardienne des traités ;
- le pouvoir de proposition, voire même le monopole d'avancer des propositions au Conseil (et au Parlement, lorsqu'il y a codécision) ;
- des pouvoirs d'exécution des décisions européennes, même si c'est en collaboration avec les Comités composés de fonctionnaires des États ;
- des pouvoirs de négociation internationale, même si c'est en fonction des directives du Conseil (négociation des traités d'adhésion, d'association, etc.) et en perspective d'un vote du Conseil ;
- finalement la Commission gère le budget de l'UE et les fonds spécifiques (Fonds social européen, Fonds de cohésion, Fonds de développement régional, FEOGA).

5. Le Parlement européen

En 1979, un Parlement supranational a pour la première fois dans l'histoire été élu au suffrage universel ; auparavant, le Parlement européen était composé de délégations des Parlements nationaux mais, depuis son élection directe, le Parlement européen n'a cessé de renforcer ses pouvoirs : cela s'explique à la fois par la pression

4 Les présidents de la Commission ont été l'Allemand W. Hallstein (1958-67), le Belge J. Rey (1967-70), l'Italien F. M. Malfatti (1970-72), le Hollandais S. Mansholt (1972-73), le Français F.-K. Ortoli (1973-77), le Britannique R. Jenkins (1977-81), le Luxembourgeois G. Thorn (1981-85), le Français J. Delors (1985-95), le Luxembourgeois J. Santer. (1995-99), l'Italien R. Prodi (1999-2004) et le Portugais J. M. Barroso (2004-).

de l'opinion publique et des mouvements fédéralistes et par le besoin qu'ont les États membres de renforcer la légitimité d'un processus de prise de décision qui devient toujours plus déterminant pour la vie des citoyens.

En fait, le pouvoir du Conseil réclame un contrepois parlementaire qui soit à la hauteur de la tradition démocratique et constitutionnelle européenne ; la seule solution possible, si l'on tient compte de la double nature de l'UE (union des États et union des peuples), se base sur le **principe d'une double légitimité** : la légitimité basée sur les États (le Conseil) et la légitimité basée sur le suffrage direct des peuples (le Parlement européen).

Les représentants des peuples européens réunis dans la Communauté, une fois élus, se regroupent en fonction de leurs appartenances politiques⁵ et non de leurs appartenances nationales ; c'est l'un des rares éléments qui, son nom mis à part, ait fait du PE un parlement authentique, du moins dans ses premières décennies d'existence. En réalité, outre la faiblesse de son pouvoir initial, les procédures électorales diffèrent profondément de pays à pays (par exemple scrutin proportionnel en Italie et majoritaire en Grande Bretagne) et le niveau de représentativité démocratique des députés européens varie⁶.

Les élections ne se déroulent pas autour des questions européennes mais fonctionnent, dans beaucoup de pays, comme une sorte de sondage ou d'élections à mi-législature (comme les *mid-term elections* aux États-Unis) sur les divers agendas de la politique nationale ; il n'y a pas de véritable enjeu de pouvoir, puisque l'issue des élections n'influe pas beaucoup sur la nomination du président de la Commission et de l'Exécutif ; dans son fonctionnement, le Parlement européen se détermine toujours en fonction d'un pré-accord entre les deux principales familles politiques.

Néanmoins, pour la première fois en 1999, le président du Parlement a été élu à travers un affrontement entre un candidat de centre-droit et un autre de centre-gauche. Ce processus de « politicisation » de la représentation, du rôle et du fonctionnement du Parlement européen s'est accentué au moment du vote sur la Commission Barroso, ce qui le rapproche davantage d'un véritable parlement.

L'augmentation des pouvoirs du Parlement européen au cours des cinq législatures quinquennales qui se sont succédé de 1979 à 2004 – particulièrement à la faveur

.....

- 5 Après les élections européennes de 2004, il s'est constitué sept groupes au Parlement européen : Parti populaire européen – Démocrates européens (PPE-DE, 268), groupe socialiste (PSE, 201), Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE, 88), Verts – Alliance libre européenne (verts-ALE, 42), Gauche unitaire européenne – Gauche verte nordique (GUE-GVN, 41), Indépendance/Démocratie (36) et Union pour l'Europe des Nations (UEN, 27). Il y a 28 députés non-inscrits.
- 6 Sous l'effet du principe de proportionnalité dégressive et du choix de sur-représenter les petits pays, il va de près de 826.000 voix nécessaires pour élire un député en Allemagne à 67.000 au Luxembourg.

de l'Acte unique de 1987 et du traité d'Amsterdam en 1997 – contribue à sa transformation en un acteur institutionnel au centre de la construction européenne ; la pression du Mouvement fédéraliste européen a contribué à l'avancée de ce processus et même si ses propositions n'ont pas été entièrement reprises, un changement radical s'est cependant produit et **le Parlement**, qui à l'origine n'avait qu'un pouvoir purement consultatif et « négatif » quant au budget, **a graduellement acquis divers pouvoirs importants** qui seront encore accrus dans le cadre de la révision constitutionnelle en cours :

- le PE a obtenu d'être pleinement associé au processus de prise de décision à travers la « procédure de codécision » législative avec le Conseil, qui préfigure un système bicaméral ; l'extension du champ d'application de la codécision implique un droit de veto sur les décisions du Conseil dans nombre de matières cruciales⁷, lorsque le PE se prononce à la majorité de ses membres ;
- le PE peut refuser, à la majorité, son « avis conforme » et bloquer des accords d'associations, des accords commerciaux extérieurs, etc. ;
- le PE dispose d'une pleine codécision avec le Conseil en matière de budget, et dispose même du dernier mot pour les dépenses non obligatoires (personnel, fonds, politiques sectorielles) ;
- le PE peut censurer la Commission et interpellier le Conseil ;
- depuis Maastricht, le PE « peut, à la majorité des membres qui le composent, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte de la Communauté pour la mise en œuvre des traités » (art. 192 TCE) ;
- le PE dispose d'un « pouvoir consultatif » – qui ne lie pas le Conseil – dans les domaines où le Conseil décide à l'unanimité et aussi – ce qui est particulièrement contesté – dans certains domaines où il décide à la majorité qualifiée ;
- le PE n'est qu'informé de tout ce qui concerne les politiques qui restent pour l'essentiel à caractère intergouvernemental.

Le travail législatif du Parlement se déroule à travers douze sessions plénières par an d'une semaine chacune qui se tiennent à Strasbourg, des sessions extraordinaires qui ont lieu dans un second hémicycle à Bruxelles et, surtout, à travers le travail intense des dix-sept commissions parlementaires qui se réunissent à Bruxelles entre les sessions ; les députés sont répartis d'après leur État d'appartenance selon des critères qui tiennent compte du principe de proportionnalité dégressive et qui varient en

.....

7 Il s'agit des matières suivantes : marché intérieur, programme-cadre de recherche, environnement, culture, éducation, santé publique, libre circulation des travailleurs, liberté d'établissement, reconnaissance réciproque des diplômes, protection des consommateurs, libre prestation des services, réseaux transeuropéens de transports, télécommunications et énergies.

fonction des dispositions des traités⁸.

Depuis des décennies, le système des partis européens manifeste une tendance fondamentale à la **bipolarisation de la représentation politico-parlementaire** et les dizaines et dizaines de partis existants en Europe se voient jusqu'à un certain point poussés à la rationalisation du fait de l'existence de l'Union européenne ; les deux principaux groupes parlementaires ont intérêt à ce processus de simplification ne fût-ce qu'afin d'accroître leur accès aux ressources et aux responsabilités.

De profondes mutations politiques accompagnent cette « **européanisation** » de la **représentation**, car les groupes parlementaires ont contribué à la naissance de partis politiques transnationaux européens auxquels l'adhésion offre une forme de légitimation pour nombre de forces politiques nationales ; le premier d'entre eux a été le **Parti populaire européen** (PPE, fondé en 1976), dont le nom même évoque les partis tirant leur origine de la doctrine sociale catholique.

Mais, afin d'obtenir la primauté au PE, il a ultérieurement accueilli en son sein la plupart des partis de centre-droit, en faisant preuve d'une grande souplesse envers sa propre tradition qui se caractérisait par un engagement de pointe en faveur du fédéralisme européen que beaucoup de nouveaux arrivants ne partagent certes pas, tel le Parti conservateur britannique, majoritairement eurosceptique, et surtout, depuis la période thatchérienne des années 1980, viscéralement opposé non seulement à la monnaie unique, mais aussi à tout approfondissement de l'intégration.

De même, le **Parti socialiste européen** (fondé en 1992) est marqué par des divisions dans différents domaines, notamment sur les politiques économique, étrangère, de défense, ainsi que de l'intégration, entre le Parti travailliste britannique et les Partis socialistes français et allemand.

On peut interpréter cette évolution comme un renforcement de la tendance à la simplification et à la « sécularisation » de la représentation politique, que manifeste aussi, de façon indirecte, la chute du taux de participation aux élections⁹ : une réduction à de grands « partis attrape-tout » analogues aux deux grands partis américains. La force de l'européanisation est telle que cette tendance conditionne aussi la re-composition des paysages politiques nationaux sur le même modèle bipartite.

D'autres chercheurs ont souligné que les partis européens, même s'ils sont encouragés et impulsés par le renforcement du PE, restent encore des structures transnationales et supranationales très fragiles et se contentent en fait de coordonner des forces politiques qui prennent toujours la plupart de leurs décisions, y compris sur les questions européennes, en fonction de leurs priorités nationales.

.....

8 Dans la législature 2004-09, les 731 députés sont répartis de la façon suivante : Allemagne 99, France et Royaume Uni 78, Italie 77, Espagne et Pologne 54, Pays-Bas 27, Belgique, Grèce, Hongrie, Portugal et Rép. Tchèque 24, Suède 19, Autriche 18, Danemark, Finlande et Slovaquie, 14, Irlande et Lituanie 13, Lettonie 9, Slovaquie 7, Chypre, Estonie et Luxembourg 6, Malte 5. La majorité absolue est de 366 et la majorité des 2/3 de 488.

9 1979 : 63% ; 1984 : 61% ; 1989 : 58% ; 1994 : 56,8% ; 1999 : 49,8% ; 2004 : 45,7%.

6. Compétences et procédures de prise de décision

L'Union européenne ne dispose que des compétences qui lui ont été volontairement attribuées par les États membres à travers les traités ; la répartition des compétences dispose d'une base juridique dans les traités et leur délimitation a été simplifiée.

Les domaines où les institutions de l'Union européenne reçoivent le maximum de délégation de pouvoir de la part des États membres relèvent de sa *compétence exclusive* : par exemple la politique monétaire et la monnaie unique, la politique commerciale, la politique de la concurrence, la politique de la pêche.

Les domaines où les compétences restent en revanche nationales et où l'Union ne peut agir qu'à travers des mesures d'appui ou de coordination à l'égard des politiques nationales sont nombreux et variés : les politiques concernant la défense, la sécurité intérieure et extérieure, la politique étrangère, les politiques fiscale et sociale. Toutes les autres politiques sont reprises dans le traité constitutionnel comme relevant de compétences *partagées* (mixtes), où interviennent à la fois les politiques nationales et européennes.

Quant aux procédures de **prise de décision** au sens du traité en vigueur, les domaines relevant des compétences nationales et certains domaines aux compétences partagées, suivent en général la procédure de coopération intergouvernementale, alors que dans les domaines à compétence exclusive et certains autres domaines à compétences partagées on applique en principe la *méthode communautaire* : il s'agit de la procédure de prise de décision la plus novatrice qui implique :

- l'*initiative* de la Commission ;
- le vote au Conseil suivant la *procédure du vote à majorité qualifiée* ;
- la *codécision* du Parlement européen ;
- la *justiciabilité*, c'est-à-dire la soumission des lois à la jurisprudence de la Cour de justice.

La méthode intergouvernementale attribue au contraire un rôle essentiel au Conseil, qui décide le plus souvent par un vote à l'unanimité, sans que la Commission ait un rôle d'initiative : le Parlement européen est uniquement informé et la Cour de justice n'a pas de pouvoir d'intervention.

Depuis le traité d'Amsterdam, l'Union a commencé à explorer une troisième méthode, intermédiaire entre les deux précédentes : la surveillance multilatérale appelée, depuis le Conseil européen de Lisbonne (2000), *méthode ouverte de coordination*, plus contraignante que la simple coopération, mais beaucoup moins que la méthode communautaire¹⁰; cette méthode est appliquée dans plusieurs domaines, notamment dans le cas de différentes politiques de modernisation incluses dans la stratégie de Lisbonne.

7. L'espace de liberté, de sécurité et de justice

Il est utile pour bien apprécier l'importance de la distinction entre les méthodes de coopération intergouvernementale et communautaire de prendre l'important exemple de la construction de « l'espace de liberté, de sécurité et de justice » ; le traité de Maastricht de 1992, afin d'explicitier clairement la différence entre méthodes communautaire et intergouvernementale, avait établi pour la nouvelle UE **une architecture reposant sur trois piliers**, d'après laquelle les deux nouveaux piliers – la politique étrangère et de sécurité commune et la coopération en matière de sécurité et de justice – doivent être bien distincts du premier (la Communauté européenne, c'est-à-dire tout ce qui était stipulé par les traités précédents plus l'union économique et monétaire), de façon à souligner que la procédure de décision devait différer de celle du premier pilier et conserver un caractère purement intergouvernemental. En dépit de ses limites, le traité de Maastricht a pour la première fois violé un tabou et a instauré une coopération intergouvernementale impliquant à la fois les ministres de l'Intérieur et les ministres de la Justice des États membres ; elle touche des prérogatives fondamentales de l'État : l'octroi de visas, les politiques d'immigration, la lutte contre la criminalité internationale et contre la drogue. La méfiance entre les polices des États membres était traditionnellement tellement enracinée que la quatrième liberté de circulation (concernant les personnes) prévue par l'Acte unique européen de 1986 n'a pas été appliquée jusqu'à ce qu'un petit groupe de pays signent un traité extra-communautaire, le traité de Schengen, en libéralisant ainsi la circulation des personnes dans les limites de leurs territoires respectifs et en renforçant simultanément les contrôles extérieurs¹¹.

10 D'après la méthode ouverte de coordination, le Conseil établit des *lignes directrices* pour une certaine politique avec l'aide de la Commission, à travers une information réciproque entre les États attirant l'attention sur les meilleures pratiques nationales. Ensuite, chaque État approuve un *plan national*, cohérent avec les lignes directrices communautaires et, à intervalles réguliers, le Conseil exerce une *surveillance* sur ce qui a réellement été entrepris par les États. La Commission contribue à ce contrôle et à l'éventuelle élaboration de *recommandations* adressées aux États défaillants.

11 Le Traité de 1985 est exemplaire d'une politique d'intégration limitée à un « noyau dur ». Il a été signé par le Benelux, l'Allemagne, la France et, un peu plus tard, l'Italie. La Convention de Schengen, d'application concrète, date en revanche de 1990 et comporte différentes mesures de sécurité : le système informatique commun SIS, l'harmonisation des procédures en matière d'asile et de visas, la collaboration entre les polices dans la lutte contre la criminalité et la drogue. Le Conseil européen d'Amsterdam en 1997 a inclus la Convention et l'acquis Schengen dans le nouveau traité. Même si le Royaume Uni et l'Irlande ont demandé un statut particulier, les autres États ont adhéré et ils ont été rejoints par la Norvège, l'Islande et par la Suisse, trois pays non-membres de l'UE. A partir de 2007, le Traité est d'application aussi dans les pays de l'Europe centrale et orientale, ce qui fait au total 400 millions d'habitants. Cf. W. de Lobkowicz, *L'Europe et la sécurité intérieure*, Paris, La Documentation française, 2002.

Le traité d'Amsterdam a non seulement intégré le traité de Schengen, mais il a procédé à sa « communautarisation » partielle, c'est-à-dire au transfert dans le premier pilier de matières relevant des compétences du troisième pilier, cette Cendrillon du traité de Maastricht.

Dans le cadre du nouveau titre VI du TUE, Amsterdam introduit la perspective d'une communautarisation du droit d'asile, de l'immigration et du contrôle des frontières ; même si celle-ci est limitée et différée pendant une période transitoire de cinq ans, elle offre de nombreuses opportunités d'action commune, renforce le rôle de la Cour de justice et a des implications importantes pour la coopération avec les pays tiers. Les procédures de prise de décision restent cependant prisonnières du passé des pratiques intergouvernementales du troisième pilier (on décidera à l'unanimité de passer au vote à la majorité), le contrôle parlementaire est insuffisant et on laisse enfin la possibilité à certains États de rester au-dehors, même s'il s'agit d'une différenciation interne à l'Union.

Par consentement général, une nouvelle dynamique institutionnelle a été lancée et, comme dans d'autres cas, elle suscite des attentes de l'opinion publique et pousse à dépasser ses limites actuelles, tant par rapport à la lutte contre la criminalité internationale qu'aux garanties du niveau de protection des libertés individuelles : sécurité et liberté.

Le traité d'Amsterdam a, à ce point de vue, un impact sur l'idée d'Europe dans la mesure où il dépeint l'Europe comme un « espace régulé par le droit » et « l'embryon d'un espace public européen » ; effectivement, une dynamique s'est enclenchée qui a ouvert la voie à l'approbation de l'importante Charte des droits fondamentaux de 2000 et à son inclusion dans le projet de traité constitutionnel de 2004 qui mène à son terme l'idée d'une communautarisation des procédures ; par cette voie, la reconnaissance des droits deviendrait un corollaire de la collaboration en matière de sécurité intérieure.

En ce qui concerne la coopération dans le domaine du droit pénal, les avancées vers un mandat d'arrêt européen (à l'encontre des pratiques *ad hoc* d'extradition, typiques des États souverains, et de leur méfiance réciproque héritée de l'histoire, ou de l'arrogance « républicaine » de certains d'entre eux vis-à-vis des voisins) et vers l'institution d'une magistrature européenne chargée des crimes transfrontaliers, sont plus controversées, à cause de la résistance de certains États, bien que les impératifs urgents de la lutte antiterroriste leur aient donné un coup d'accélérateur.

8. La Cour de justice et le droit européen

Le concept de supranationalité, l'idée de créer une organisation internationale dotée de pouvoirs propres à partir du transfert de certaines parties de la souveraineté

des États membres, ne se réduit pas à l'analyse des dynamiques institutionnelles de l'Union européenne ou des implications politiques d'une éventuelle démocratie supranationale.

La supranationalité a également un versant juridique essentiel ; tant les traités européens que les actes adoptés par les organes communautaires deviennent partie intégrante des systèmes juridiques des États membres et créent des droits et des devoirs qui engagent ceux-ci non seulement quant à leurs rapports avec les institutions de l'UE, mais aussi vis-à-vis de leurs citoyens : tout citoyen peut, dans les matières régies par le droit communautaire, y faire appel devant les tribunaux.

C'est ce qui distingue le concept de supranationalité juridique propre au droit communautaire du droit international ordinaire qui se limite à régler les rapports entre États souverains, sans avoir de conséquences juridiques directes pour les citoyens.

Le concept de supranationalité juridique n'est toutefois pas jusqu'à présent mentionné dans les traités¹², mais est le résultat d'une construction jurisprudentielle développée par la Cour de justice européenne qui est l'organe juridictionnel de l'Union, composée d'un juge par État membre et assistée d'avocats généraux ; la tâche de la Cour est d'assurer « le respect du droit dans l'interprétation et l'application » des traités.

En pratique, la Cour est appelée à se prononcer sur deux grandes catégories de questions :

- l'application correcte du droit communautaire par les États membres et le contrôle de la légalité des actes communautaires ;
- l'interprétation des traités ou des actes communautaires à la demande de juridictions nationales devant lesquelles ces actes sont invoqués pour résoudre des litiges : la sentence de la Cour est alors contraignante pour le juge qui a présenté le recours.

A l'origine, le traité de Rome avait donné naissance à une structure institutionnelle originale et établi des droits et des obligations pour les États membres, sans cependant que leurs citoyens soient considérés comme titulaires de droits et d'obligations dérivés du droit communautaire. Mais, au cours des années 1970, la Cour de justice a modifié cette approche, en déterminant les effets du droit communautaire sur les systèmes juridiques des États membres.

La Cour a défini les **trois caractéristiques fondamentales de la supranationalité juridique** :

.....

12 La primauté du droit de l'Union est pour la première fois stipulée dans le « Projet de traité établissant une Constitution pour l'Union européenne » (art. I-6) adopté par la Conférence intergouvernementale en juin 2004.

- notion d'applicabilité directe du droit communautaire ;
- notion de primauté du droit communautaire sur le droit national ;
- notion de compétences exclusives de l'Union.

La doctrine de l'applicabilité directe a une importance conséquente : elle transforme le citoyen en titulaire de droits européens qui peuvent être évoqués à l'encontre de normes juridiques nationales qui les contredisent.

Les citoyens jouissent ainsi d'une sorte de pouvoir de contrôle sur l'application plus ou moins correcte du droit communautaire par les États membres.

Au cas où il existe une contradiction entre une norme du droit communautaire et une norme nationale, la doctrine de la primauté du droit communautaire est d'application, ce qui équivaut à une véritable révolution dans l'organisation juridique des États membres, puisqu'elle octroie la **prépondérance à des normes qui n'ont pas été soumises à l'appréciation du pouvoir législatif des États membres** et qu'elle autorise les juges à ne pas appliquer la loi nationale. C'est d'ailleurs pourquoi elle a soulevé les réserves de plusieurs Cours constitutionnelles (France, Allemagne et Italie) et ce n'est pas un hasard si, lors de la création des deux piliers intergouvernementaux (la politique étrangère et de sécurité commune, la coopération en matière de Justice et des affaires intérieures) à Maastricht, on a expressément exclu toute compétence de la Cour de justice à l'égard de ces deux domaines particulièrement sensibles pour les souverainetés nationales.

La doctrine des compétences exclusives correspond au troisième volet de la supranationalité juridique. La Cour a affirmé que lorsque, dans le champ de ses compétences, l'Union adopte des actes afin de réaliser les objectifs des traités, les États membres perdent de ce fait le pouvoir d'adopter des lois nationales qui les contrediraient. Ils perdent également le pouvoir de passer des accords internationaux avec des États non membres de l'UE s'ils devaient avoir pour effet d'altérer les normes communautaires en vigueur.

En élaborant la théorie de la supranationalité juridique, la Cour de justice a donc transformé **le droit communautaire en un puissant instrument de l'intégration européenne** ; en devenant une source de droits pour les citoyens, en établissant une collaboration entre les juges nationaux et la Cour de justice à travers les demandes d'interprétation qu'ils adressent à celle-ci et en s'assurant que le droit communautaire est appliqué de la même manière au sein de toute l'UE, la Cour de justice a d'ores et déjà élevé le droit communautaire au rang de droit constitutionnel supranational.

9. Le développement des institutions internationales

L'Union européenne n'est pas isolée dans le monde. Dans le cadre de l'économie globalisée sont à l'œuvre deux types d'organisations internationales, universelles et régionales.

Les organisations universelles peuvent être de nature politique ou économique

- **L'Organisation des Nations Unies**, fondée en 1945 sur la base de la Charte de San Francisco, est la plus importante des organisations universelles politiques et a comme objectif d'assurer la paix et la sécurité dans le monde et de faciliter la coopération internationale. Ses institutions comptent l'Assemblée des 196 États membres, le secrétariat général et le Conseil de Sécurité au sein duquel les 5 États qui ont gagné la 2^e Guerre mondiale détiennent un droit de veto (USA, Russie, Royaume Uni, France et République populaire de Chine) et les dix autres (parmi lesquels la Belgique en 2007-8), y siègent par élection. L'ONU est au centre d'un réseau d'organisations internationales et d'agences spécialisées, telles que l'UNESCO, l'UNICEF, la CNUCED (UNCTAD), la FAO... ainsi que des Commissions adressées aux problèmes de chaque continent.
- **Les organisations multilatérales globales** de nature économique sont aussi appelées les institutions de Bretton Woods: en effet, c'est dans cette localité du New England (USA) qu'elles ont été lancées par un petit groupe de pays, guidés par les USA, en 1944, lorsque les futurs vainqueurs de la 2^e Guerre mondiale se préoccupaient déjà d'organiser le monde de l'après-guerre, dans le but d'éviter une crise grave comme celle de 1929, à l'origine du nazisme et de la guerre mondiale.
Ce sont le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale (BM), auxquels est venu s'adjoindre en 1947 le GATT, chargé de solliciter la libéralisation du commerce international, remplacé en 1995 par la plus institutionnalisée Organisation Mondiale du Commerce (OMC ou WTO).

En ce qui concerne les **organisations régionales**, c'est-à-dire de la coopération entre États voisins, elles se développent dans tout continent confondu. Pour ne citer que les principales :

- en Amérique Latine, le Mercosur autour du Brésil et de l'Argentine, la Communauté andine et leur synthèse l'Unasur ;
- en Afrique, la CEDEAO autour du Nigéria, la SADC avec l'Afrique du Sud comme leader de facto et l'organisation continentale, l'Union Africaine ;
- en Asie, la SAARC autour de l'Inde et surtout l'ASEAN regroupant les 10 pays de l'Asie du Sud-Est, avec son secrétariat à Jakarta.

Elles sont soutenues par des facteurs internes (les intérêts des États membres, la communauté des affaires, les besoins d'identité etc.) et externes (les menaces et les opportunités de la globalisation) ; elles ne sont pas la copie conforme de l'Union européenne mais elles suivent leur propre chemin vers la coopération régionale, parfois très initiale. En plus, loin de structures supranationales européennes, elles sont basées sur des procédures de décision et des institutions intergouvernementales. Les spécialistes de l'étude de ce phénomène sont d'accord : on aura plus de régionalisme au XXI^e siècle qu'au XX^e.

Les organisations globales et régionales sont basées sur deux principes : les mêmes règles pour chaque membre et la règle de la réciprocité.

Ces organisations sont très importantes pour la paix et la confiance internationales puisqu'elles offrent des occasions multiples et permanentes de coopération approfondie entre les États sur les différents enjeux, sur les nouveaux défis communs ; les représentants des États prennent l'habitude de se connaître et de travailler ensemble, et l'information et la communication permettent d'éviter des malentendus et de prévenir ou gérer les tensions ; les conflits éventuels peuvent être plus facilement réglés de façon pacifique.

Cependant, les organisations multilatérales globales connaissent des difficultés croissantes au niveau tant de leur efficacité que de leur légitimité démocratique auprès des peuples ; ainsi, les décisions approuvées dans le cadre des conférences des Nations Unies des années 1990 n'ont été mises que très partiellement en œuvre, par exemple les objectifs de Monterrey sur la réduction de la pauvreté dans le monde, ou ceux de Johannesburg sur le développement soutenable ; les crises financières ne sont pas prévenues ou sont mal gérées ; les grandes puissances parfois ignorent l'avis des Nations Unies et des organisations internationales multilatérales et prennent des initiatives internationales selon l'ancienne logique de la puissance militaire unilatérale.

C'est pour cela que la communauté internationale discute depuis des années de projet de réforme des Nations Unies et du réseau des organisations internationales. Les exigences suivantes ont été mises sur la table :

- une réforme du Conseil de sécurité incluant un poids accru des puissances émergentes ;
- une capacité d'intervention accrue des Nations Unies pour l'aide humanitaire et la protection des droits de l'homme ;
- un rééquilibrage de la représentation au sein des organisations telles que le FMI au profit du tiers monde ;
- une meilleure coopération entre les organisations régionales et les organisations globales et universelles.

Pour en savoir plus :

- BERTRAND, G. (1998), *La prise de décision dans l'U.E.*, Paris, La Documentation française
- BOSSUAT, G. (1992), *Les fondateurs de l'Europe*, Paris, Belin
- HERSANT, Y., DURANT-BOGAERT, F. (2000), *Europes de l'antiquité au XX^e siècle. Anthologie critique et commentée*, Paris, Laffont
- OLIVI, B. (2005), *L'Europe difficile*, Paris, Folio Histoire
- TELO, M. (2008), *Relations internationales. Une perspective européenne*, Bruxelles, Editions de l'U.L.B.

L'ESSENTIEL

Point 1 Le triangle institutionnel

- Les divers acteurs institutionnels
- Les divers acteurs non institutionnels
- Les implications de la coopération entre États

Point 2 Le Conseil européen

- La composition du Conseil européen
- Les réunions historiques du Conseil européen
- Le rôle du Conseil européen
- Les principaux défis du Conseil européen

Point 3 Le Conseil des Ministres de l'Union européenne

- Les formations spécialisées du Conseil des Ministres et leurs attributions
- Les procédures de vote au Conseil des Ministres

Point 4 La Commission européenne

- L'originalité de la Commission
- La composition de la Commission
- Les pouvoirs de la Commission

Point 5 Le Parlement européen

- Le principe de la double légitimité
- Les pouvoirs du Parlement européen
- La représentation politico-parlementaire

Point 6 Compétences et procédures de prise de décision

- Les compétences
- Les procédures de décision

Point 7 L'espace de liberté, de sécurité et de justice

- Les trois piliers du Traité de Maastricht
- Les traités de Schengen et d'Amsterdam
- La coopération dans le domaine du droit pénal et de l'immigration

Point 8 La Cour de justice et le droit européen

- Les caractéristiques de la supranationalité juridique et ses conséquences

Point 9 Le développement des institutions internationales

- Les organisations politiques et économiques universelles
- Les organisations régionales entre États voisins
- Les difficultés des organisations multilatérales globales



Les divisions de l'État et la description de leurs institutions¹

.....

Marc Uyttendaele
Professeur
Université Libre de Bruxelles

1 Voir aussi « L'agencement des pouvoirs définis par la Constitution belge »

Abstract

Les institutions belges actuelles sont profondément différentes de ce qu'elles étaient à l'origine. En 1831, les auteurs de la Constitution ont jeté les bases d'un système politique simple qui a bénéficié d'une grande stabilité jusqu'en 1970, moment où la Belgique a entamé un processus de fédéralisation qui s'est traduit par des vagues de réformes.

1. L'évolution des institutions belges depuis 1831

Les institutions belges actuelles sont profondément différentes de ce qu'elles étaient à l'origine. En 1831, les auteurs de la Constitution ont jeté les bases d'un système politique simple. La Belgique était un *État unitaire* pourvu d'un pouvoir exécutif composé par le Roi et ses ministres et d'un pouvoir législatif composé par le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat. Cette *monarchie constitutionnelle* se caractérisait essentiellement – et se caractérise toujours – par le fait que le Roi était privé de tout pouvoir personnel, les actes qu'il pose ne pouvant avoir d'effet que pour autant qu'ils soient couverts par un ministre : il s'agit de la règle du *contreseing*.

Par ailleurs, s'inspirant du régime politique anglais, les auteurs de la Constitution ont doté la Belgique d'un *régime parlementaire*. A tout moment, le Parlement pouvait retirer sa confiance aux ministres et ainsi les contraindre à la démission. De même, les ministres pouvaient demander au Roi de dissoudre les chambres et provoquer ainsi de nouvelles élections, les électeurs devenant ainsi l'arbitre du conflit existant entre le Parlement et le gouvernement.

Les auteurs de la Constitution avaient également veillé à créer des niveaux inférieurs de pouvoir, à savoir des provinces et des communes. Celles-ci pouvaient tantôt exercer au niveau local des compétences pour le compte des autorités centrales, tantôt exercer leurs compétences de manière autonome, mais en étant néanmoins contrôlées par le pouvoir central.

Le système ainsi mis en œuvre a bénéficié d'une grande stabilité. Il est, pour l'essentiel, demeuré intact entre 1831 et 1970, moment où la Belgique a entamé un processus de fédéralisation qui s'est traduit par plusieurs grandes vagues de réformes réalisées en 1970, en 1980, en 1988, en 1993, en 2001.

La fédéralisation de l'État trouve, tout d'abord, son origine dans une revendication d'autonomie culturelle et linguistique exprimée au nord du pays. La population belge a toujours été majoritairement néerlandophone, mais au début de son histoire politique, tout au long du XIX^e siècle et dans la première partie du XX^e siècle, tous

les leviers de pouvoir étaient aux mains des élites francophones. Les Flamands s'estimaient, à juste titre, brimés. Ils considéraient que leur langue et leur culture ne bénéficiaient pas du respect qui leur était dû. À titre d'exemple, ils se plaignaient du fait qu'au XIX^e siècle, il était fréquent que des citoyens néerlandophones soient jugés par des juges francophones incapables de comprendre leur langue. De même, nombre de Flamands ont été traumatisés par le fait que, pendant la guerre 14-18, des soldats flamands sont morts au front parce qu'ils étaient incapables de comprendre les ordres qui leur étaient donnés en français par leurs officiers. Enfin, le mouvement flamand a toujours mal accepté le processus de *francisation* qui faisait que, dans les communes où se côtoyaient des populations francophones et flamandes, le français prenait toujours le pas sur le néerlandais. Ce phénomène, qualifié de *tâche d'huile*, s'est particulièrement manifesté à Bruxelles et dans sa périphérie.

S'exprimant d'abord à travers des associations culturelles et puis sur un plan purement politique, les revendications flamandes, exprimées tout au long du XIX^e et du XX^e, visaient à obtenir une autonomie culturelle pour la partie flamande du pays. Il s'agissait d'adapter les institutions afin de préserver l'existence et l'épanouissement de la langue et de la culture flamandes. De même, il convenait, tout en préservant l'homogénéité territoriale de la partie flamande du pays, de permettre à des institutions flamandes d'intervenir sur le territoire bruxellois afin d'offrir des services aux populations flamandes qui y vivaient. Voilà l'ensemble des raisons qui ont conduit les Flamands à revendiquer un fédéralisme fondé sur un critère linguistique impliquant la division du territoire entre trois communautés, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone.

La fédéralisation de l'État trouve également son origine dans une revendication francophone. Celle-ci, cependant, ne se fonde pas sur des critères linguistiques et culturels, mais bien sur des critères économiques. Au début du XX^e siècle, est né un mouvement wallon qui visait à affirmer l'existence institutionnelle de la Wallonie, laquelle se distingue non seulement de la partie flamande du pays, mais également de Bruxelles. Les difficultés économiques rencontrées en Wallonie à partir des années soixante, matérialisées notamment par la fermeture des charbonnages et les difficultés naissantes dans la sidérurgie, a renforcé ce mouvement. Les Wallons estimaient qu'une régionalisation de l'État était de nature à leur permettre d'opérer une meilleure reconversion économique de leur région. Il fallait parallèlement affirmer l'existence d'une région bruxelloise, laquelle est majoritairement francophone. Voilà l'ensemble des raisons qui ont conduit les Francophones à revendiquer un fédéralisme régional impliquant la division du territoire entre trois régions, la Région wallonne, la Région bruxelloise et la Région flamande.

2. Les réformes de l'État

En 1970, les auteurs de la réforme de l'État, confrontés au choix impossible, entre une logique régionale et une logique communautaire, ont retenu une solution originale. Ils ont décidé de faire coexister ces deux logiques et ont inscrit tout à la fois dans la Constitution l'existence de trois régions et de trois communautés culturelles.

La mise en œuvre d'un régime fédéral s'est alors réalisée de manière progressive. Dès 1970, les communautés culturelles ont été dotées d'assemblées législatives propres et se sont vues reconnaître certaines compétences en matière d'enseignement et d'emploi des langues. Pendant les années septante, il a été impossible d'approfondir la réforme de l'État en raison des divergences profondes existant entre Flamands et Francophones sur le statut qu'il convenait de conférer à la Région bruxelloise. Les premiers préconisaient une gestion de la capitale par les Communautés flamande et française ou une gestion de Bruxelles par l'autorité fédérale alors que les seconds exigeaient la création d'une région à part entière, égale en droit à la Région flamande et à la Région wallonne.

En 1980, il est décidé de mettre entre parenthèses la problématique bruxelloise et d'avancer dans le processus de fédéralisation de l'État tant dans une logique communautaire que dans une logique régionale. Ainsi les communautés culturelles se transforment en *communautés* et sont investies de nouvelles compétences qualifiées de *matières personnalisables*. Il s'agit pour l'essentiel d'attributions en matière d'aide aux personnes et de santé. Il est décidé également que les communautés disposeront d'un pouvoir exécutif et législatif propres. Les régions se voient également investies de compétences importantes, lesquelles sont intimement liées au territoire régional (urbanisme et aménagement du territoire, eau, environnement, énergie, transports, emploi, économie, etc...). Comme pour les communautés, il est prévu que les régions disposent d'un pouvoir exécutif et d'un pouvoir législatif propres.

En 1988, un nouveau cap est franchi : la Région bruxelloise, devenue *Région de Bruxelles-Capitale*, est, à son tour, dotée d'institutions propres et se voit reconnaître des compétences identiques à celles des autres régions. Il est, cependant, scrupuleusement veillé à reconnaître à la minorité flamande de Bruxelles une protection qui évoque celle reconnue à la minorité francophone dans l'organisation des institutions fédérales. Il est également décidé d'accroître encore les compétences des communautés et des régions. La réforme la plus marquante est la *communautarisation de l'enseignement*. Désormais, les communautés sont compétentes pour régler la quasi totalité des questions intéressant l'enseignement dispensé sur leur territoire. Parallèlement, de nouveaux moyens financiers leur sont transférés afin qu'elles puissent faire face à leurs nouvelles obligations. Cependant, ces nouvelles règles sont parti-

culièrement défavorables aux Francophones, et très vite la Communauté française éprouve les pires difficultés à assumer le coût de son enseignement.

En 1993, de nouvelles réformes sont opérées. Elles concernent notamment l'organisation des institutions fédérales. Le Sénat subit un véritable *lifting*, tant dans sa composition que dans ses attributions, qui vise à l'adapter à la nouvelle configuration fédérale de l'État. Le fédéralisme est encore approfondi, notamment par de nouveaux transferts de compétences au bénéfice des régions et des communautés, par la possibilité offerte aux citoyens d'élire directement les membres des parlements régionaux et par la faculté consentie à la Communauté française, à la Région wallonne et à la Communauté flamande de régler elles-mêmes certaines questions relatives à leurs institutions. Dans le but d'alléger les charges financières pesant sur la Communauté française, étranglée par les réformes de 1988, celle-ci est autorisée à transférer certaines compétences à la Région wallonne et la Commission communautaire française – *la COCOF* – soit une institution incarnant les Francophones de Bruxelles.

En 2001, enfin, les régions se voient confier le soin d'établir les règles qui s'appliquent aux provinces et aux communes situées sur leur territoire. De nouvelles règles de financement sont instituées afin d'éviter que la Communauté française ne soit systématiquement au bord d'un gouffre financier.

3. Les institutions fédérales

Les institutions fédérales sont compétentes dans toutes les matières qui n'ont pas été confiées aux régions et aux communautés. Il s'agit de compétences qui demeurent extrêmement importantes. Il suffit pour le constater de reprendre les compétences confiées aux ministres fédéraux. Il existe notamment au niveau fédéral des ministres chargés des Affaires Etrangères, de la Justice, de l'Intérieur, de la Défense Nationale, des Affaires sociales et de la Santé publique, des Finances, de l'Emploi, de l'Économie, des Pensions, de la Mobilité, etc... Certaines de ces matières sont, cependant, éclatées entre l'autorité fédérale et les régions ou les communautés. Tel est par exemple le cas de l'Économie, de l'Emploi, de la Mobilité, de la Santé, etc...

Les institutions fédérales exercent, par définition, leurs compétences sur l'ensemble du territoire national.

Elles sont composées d'organes exécutifs et législatifs.

Le pouvoir exécutif est constitué par le Roi et par le Conseil des ministres. Le *Roi* est le chef de l'État, mais il ne dispose d'aucun pouvoir personnel. Tout au plus peut-il dans le secret d'un dialogue, appelé *colloque constitutionnel* – donner des conseils aux ministres.

Le *Conseil des ministres*, afin de protéger la minorité francophone, est composé paritairement sur le plan linguistique. Le ou la Premier-ière ministre éventuellement excepté-e, il compte autant de ministres francophones que de ministres néerlandophones. Au Conseil des ministres peuvent s'adjoindre des secrétaires d'État. L'ensemble des ministres et des secrétaires d'État constituent le *gouvernement*.

Le Roi intervient également, à côté du Parlement, comme troisième branche du pouvoir législatif. En réalité, ce rôle est rempli par les ministres qui interviennent activement dans la confection des lois. Quant au Parlement, il est constitué de la *Chambre des représentants* et du *Sénat* (voir aussi l'article de J.C. Scholsem).

La Chambre des représentants compte actuellement 150 *députés et députées*, qui représentent, proportionnellement, l'ensemble de la population belge. Ces membres sont élu-e-s tous les quatre ans, sauf dans le cas d'une dissolution de l'assemblée impliquant des élections anticipées. La Chambre des représentants a une double mission. D'une part, elle intervient aux côtés du Sénat, mais avec le plus souvent une primauté sur celui-ci, dans la confection des lois. Ensuite, elle contrôle le gouvernement. A ce titre, elle peut *engager la responsabilité de celui-ci*, ce qui, dans les cas extrêmes, peut le conduire à démissionner. Elle peut également engager la responsabilité individuelle d'un membre du gouvernement et provoquer ainsi sa démission.

Le Sénat est une assemblée qui comprend 71 membres qui se répartissent en plusieurs catégories :

- 40 sont *élus directement* par la population, au même moment que les député-e-s (25 sénateurs ou sénatrices sont élu-e-s par les électeurs du collège électoral néerlandais et 15 sénateurs ou sénatrices sont élu-e-s par le collège électoral français).

Ces collèges électoraux sont définis en fonction des provinces :

- pour voter dans le collège électoral néerlandais, il faut soit être domicilié dans les provinces d'Anvers, de Limbourg, de Flandre occidentale ou de Flandre orientale ainsi que dans l'arrondissement de Louvain, soit dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde et avoir fait le choix d'exprimer ce vote dans ce collège ;
- pour voter dans le collège électoral français, il faut soit être domicilié dans l'une des cinq provinces wallonnes, soit dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde et avoir fait le choix d'exprimer ce vote dans ce collège.

Le Sénat est également composé de :

- *21 sénateurs ou sénatrices communautaires* : 10 sont élu-e-s par le Parlement de la Communauté française, 10 le sont par le Parlement flamand et un-e l'est par le Parlement de la Communauté germanophone ;
- *10 sénateurs ou sénatrices coopté-e-s*, (6 élu-e-s par les autres sénateurs et sénatrices flamand-e-s et 4 par les autres sénateurs et sénatrices francophones).

Enfin, s'ajoutent aux 71 sénateurs et sénatrices ainsi identifié-e-s, des *sénateurs de droit*, soit les enfants du Roi qui, âgés de plus de 21 ans, ont décidé de prêter serment en qualité de sénateur ; ils ou elles s'abstiennent, cependant, de participer effectivement aux travaux de l'assemblée.

Le Sénat intervient à égalité avec la Chambre lorsqu'il s'agit de modifier la Constitution ou d'adopter les lois les plus importantes. Pour le reste, il joue un rôle de chambre de réflexion, de lieu de dialogue entre les communautés et il dispose d'un droit d'évocation à l'égard des lois votées par la Chambre sans que celle-ci perde son pouvoir de dernier mot.

Enfin, à côté des pouvoirs exécutif et législatif, il existe un *pouvoir judiciaire*. Celui-ci se présente comme une pyramide de juridictions avec, à sa base, des juges de paix et des tribunaux de police et, à son sommet, la *Cour de cassation*. Le pouvoir judiciaire ne comprend cependant pas l'ensemble des juridictions organisées au niveau fédéral. Il existe deux autres juridictions suprêmes, la *Cour constitutionnelle* et le *Conseil d'État*.

4. Les régions linguistiques

La Constitution consacre l'existence de quatre *régions linguistiques*. Celles-ci ne doivent pas être confondues avec les *régions*. En effet, les *régions linguistiques* ne sont pas pourvues d'institutions propres et ont pour seule finalité d'opérer une division territoriale du pays. Cette division a une double finalité. Elle permet de tracer une frontière linguistique sur la carte du pays et de déterminer quel est le champ de compétence territorial des communautés :

- la *région de langue néerlandaise* est composée par les provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre Orientale, du Limbourg et du Brabant flamand ;
- la *région de langue française* est composée par les provinces de Hainaut, du Luxembourg, de Namur, du Brabant wallon et de Liège à l'exception des communes situées dans la région de langue allemande ;
- la *région de langue allemande* comprend les communes d'Amblève, Bullange, Burg-Reuland, Butgenbach, Eupen, La Calamine, Lontzen, Raeren et Saint-Vith ;
- la *région de Bruxelles-capitale* comprend les dix-neuf communes bruxelloises : il s'agit de la Ville de Bruxelles qui est également la capitale du Royaume ainsi qu'Anderlecht, Auderghem, Berchem-Sainte-Agathe, Etterbeek, Evere, Forest, Ganshoren, Ixelles, Jette, Koekelberg, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Saint-Josse Ten Noode, Schaerbeek, Uccle, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre.

5. Les institutions communautaires

La Constitution établit qu'il y a, en Belgique, trois communautés. Il s'agit de la Communauté flamande, de la Communauté française et de la Communauté germanophone.

Le territoire de la Communauté flamande correspond à la région linguistique de langue néerlandaise, laquelle coïncide avec les cinq provinces flamandes ; cependant, la Communauté flamande peut également exercer des compétences sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale pour autant qu'elle s'adresse à des institutions dont, selon les cas, l'activité ou l'organisation est exclusivement en langue néerlandaise.

Le territoire de la Communauté française correspond à la région linguistique de langue française, laquelle à l'exception des communes de la province de Liège formant la région de langue allemande, coïncide avec les cinq provinces wallonnes ; cependant, la Communauté française peut également exercer des compétences sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale pour autant qu'elle s'adresse à des institutions dont, selon les cas, l'activité ou l'organisation est exclusivement en langue française.

Le territoire de la Communauté germanophone correspond à la région linguistique de langue allemande.

Les communautés sont pourvues d'institutions propres, constituées d'un organe législatif et d'un organe exécutif présidé par un-e Ministre-Président-e.

Le *Parlement flamand* est composé de 124 membres élu-e-s directement par la population tous les 5 ans : 118 sont élu-e-s dans la région de langue néerlandaise et 6 dans la région de Bruxelles-Capitale ; le *gouvernement flamand* est composé de 9 membres, étant entendu que l'un d'entre eux ou l'une d'entre elles doit être bruxellois-e.

Le *Parlement de la Communauté française* est composé de 94 membres : il s'agit des 75 parlementaires de la Région wallonne et de 19 parlementaires francophones de la Région de Bruxelles-Capitale ; le *gouvernement de la Communauté française* est composé au maximum de 8 ministres, étant entendu que l'un d'entre eux ou l'une d'entre elles doit être bruxellois-e.

Le *Parlement de la Communauté germanophone* est composé de 25 membres élu-e-s directement par la population tous les 5 ans ; le *gouvernement de la Communauté germanophone* est composé au maximum de 4 ministres.

Enfin, il faut mentionner le *Parlement de la COCOF* qui est composé du groupe linguistique francophone de la Région de Bruxelles-Capitale, soit de l'ensemble des parlementaires régionaux bruxellois francophones ; le *collège*, organe exécutif de la COCOF, est composé de l'ensemble des ministres et secrétaires d'État francophones du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

6. Les institutions régionales

La Constitution établit qu'il y a, en Belgique, trois régions : il s'agit de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région flamande.

Il faut noter, cependant, que, depuis 1980, la *Région flamande* n'existe qu'à l'état virtuel car les institutions régionales flamandes ont été absorbées par les institutions de la Communauté flamande ; il en résulte que sur le territoire de la Région flamande – constitué par les cinq provinces flamandes –, les compétences régionales sont exercées par le Parlement et le Gouvernement flamand. Il est simplement veillé, dans cette hypothèse, à ce que les membres bruxellois de ces organes s'abstiennent de prendre part aux décisions.

Le territoire de la Région wallonne est composé des cinq provinces wallonnes ; le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale est composé des 19 communes bruxelloises. Les régions sont pourvues d'institutions propres, constituées d'un organe législatif et d'un organe exécutif présidé par un-e Ministre-Président-e.

Le *Parlement wallon* est composé de 75 membres élu-e-s directement par la population tous les 5 ans. Le gouvernement wallon est composé au maximum de 9 membres.

Le *Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale* est composé de 94 membres élu-e-s directement par la population tous les 5 ans. Ces élections sont organisées de telle manière que chaque électeur et électrice soit libre de voter pour des listes francophones ou des listes flamandes. Parmi les listes francophones, doivent être élu-e-s 75 parlementaires alors que parmi les listes flamandes, doivent être élu-e-s 19 parlementaires.

Le *gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale* est composé de 5 membres : deux d'entre eux ou d'entre elles sont francophones et les deux autres, flamand-e-s ; le ou la Ministre-Président-e peut être francophone ou flamand-e, mais, dans la pratique, il s'agit toujours d'un-e francophone. Au gouvernement bruxellois, s'adjoignent trois *secrétaires d'État*, un-e francophone, un-e flamand-e et un-e troisième qui, dans la pratique, est toujours francophone.

7. Les institutions provinciales

Il existe 10 provinces en Belgique, 5 en Région flamande, 5 en Région wallonne. Depuis 2001, il appartient aux Régions de définir les règles de fonctionnement des provinces. Il s'en déduit que leur statut n'est plus uniforme dans l'ensemble du Royaume.

Il existe néanmoins de grandes similitudes dans la manière dont leurs institutions sont organisées ; tous les six ans, lors des élections locales, les électeurs et électrices élisent le *conseil provincial* dont le nombre de membres varie de province à province.

La province est également dotée d'un organe exécutif qualifié de *députation permanente* dans la Région flamande et du *collège provincial* dans la Région wallonne ; cet organe est présidé par un-e *gouverneur-e* qui est également le ou la représentant-e des autorités supérieures dans la province et qui est amené ainsi à remplir au niveau local un certain nombre de missions pour leur compte.

Les provinces sont appelées à exercer des compétences pour le compte des autorités supérieures, mais peuvent aussi régler ce qui est *d'intérêt provincial*, soit exercer des compétences qui n'ont pas été prises en charge par les autorités supérieures ; ainsi existe-t-il souvent des établissements d'enseignement provincial.

En pratique, cependant, le champ de l'intérêt provincial demeure assez réduit ; lorsque les provinces exercent ainsi des compétences propres, elles sont soumises à un contrôle de tutelle, l'autorité régionale vérifiant si elles n'ont pas méconnu une règle de droit ou blessé l'intérêt général.

Enfin, il n'y a pas de province sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-capitale ; il subsiste, cependant, un *gouverneur* ou une *gouverneure* et un *vice-gouverneur* ou une *vice-gouverneure* qui veillent à exercer des compétences pour le compte des autorités supérieures.

8. Les institutions communales

Il existe 589 communes en Belgique. Depuis 2001, il appartient aux Régions de définir les règles de fonctionnement des communes. Il s'en déduit que leur statut n'est plus uniforme dans l'ensemble du Royaume.

Il existe néanmoins de grandes similitudes dans la manière dont leurs institutions sont organisées ; tous les six ans, lors des élections locales, les électeurs et électrices élisent le *conseil communal* dont le nombre de membres varie de commune à commune.

La commune est également dotée d'un organe exécutif qualifié de *collège des bourgmestre et échevins* en Région flamande et en Région de Bruxelles-Capitale et de *collège communal* en Région wallonne : le chef de l'exécutif communal est le ou la bourgmestre.

En Région flamande et en Région de Bruxelles-Capitale, il ou elle est nommé-e par le gouvernement alors qu'en Région wallonne, il ou elle est celui/celle qui a obtenu le plus voix de préférence aux élections communales dans la liste la plus importante qui fait partie de la majorité politique qui dirige la commune (sauf exception).

Les communes, comme les provinces, exercent au niveau local des compétences pour le compte des autorités supérieures. Comme les provinces, elles peuvent se doter d'autres compétences qui, à leur sens, relèvent de l'intérêt communal.

A l'instar des provinces, elles organisent un enseignement au niveau local, mais, à l'inverse des provinces, elles développent une vraie politique au niveau local, et ce dans les domaines les plus variés, étant entendu cependant qu'elles sont contrôlées par le pouvoir régional qui, par le biais de la tutelle, vérifie que les décisions prises au niveau local sont régulières en droit et ne blessent pas l'intérêt général.

Enfin, les autorités communales, et au premier titre le ou la bourgmestre, exercent des pouvoirs en matière de police. Il s'agit de veiller à garantir au niveau local le respect la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques.

Pour en savoir plus :

- Hasquin, H. (1999), *La Wallonie, son histoire*, Bruxelles, Luc Pire
- Perin, F. (1988), *Histoire d'une nation introuvable*, Bruxelles, Legrain
- Stengers, J. (2000-2002), *Histoire du sentiment national en Belgique des origines à 1918*, Bruxelles, Racine, 2 vol.
- Uyttendaele, M. (2002), *La Belgique racontée à Noa*, Bruxelles – Ed. Le Grand Miroir – Luc Pire
- Vande Lanotte, J. et al. (2007), *La Belgique pour débutants*, Bruxelles, Kluwer

L'ESSENTIEL

Point 1 L'évolution des institutions belges depuis 1831

- La Constitution de 1831 : une monarchie constitutionnelle et un régime parlementaire.
- Les niveaux inférieurs de pouvoirs
- Les origines de la fédéralisation de l'État par les flamands et les francophones

Point 2 Les réformes de l'État

- Les caractéristiques de la réforme de l'État de 1970
- Les caractéristiques de la réforme de l'État de 1980
- Les caractéristiques de la réforme de l'État de 1988
- Les caractéristiques de la réforme de l'État de 1993
- Les caractéristiques de la réforme de l'État de 2001

Point 3 Les institutions fédérales

- Les compétences et la composition des institutions fédérales
- La composition et les missions de la Chambre des représentants
- La composition et les missions du Sénat

Point 4 Les régions linguistiques

- La finalité des régions linguistiques

Point 5 Les institutions communautaires

- Les caractéristiques des 3 communautés
- La composition des parlements des Communautés

Point 6 Les institutions régionales

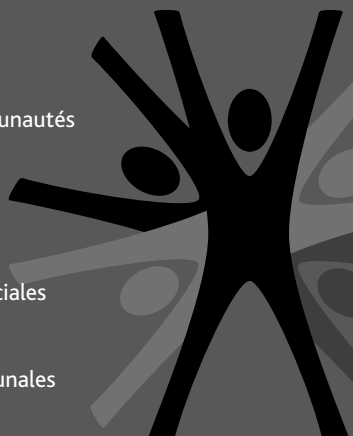
- Les 3 Régions et leur gestion

Point 7 Les institutions provinciales

- Le fonctionnement des institutions provinciales

Point 8 Les institutions communales

- Le fonctionnement des institutions communales



L'agencement des pouvoirs définis par la Constitution belge (législatif, exécutif, judiciaire)¹

.....

Jean-Claude Scholsem
Professeur
Université de Liège

¹ Voir aussi «L'organisation et le fonctionnement du système judiciaire »
« Les divisions de l'État et la description de leurs institutions »

Abstract

*Nous allons tenter une synthèse des relations entre les grands organes du pouvoir en Belgique et explorer les rapports entre les pouvoirs législatif, exécutif et juridictionnel, en d'autres termes, la problématique de la **séparation des pouvoirs**.*

Le terme « séparation des pouvoirs » est l'appellation consacrée ; on la fait d'habitude remonter à Montesquieu et parfois même bien avant, à l'Antiquité gréco-romaine par exemple.

Un bref exposé de la notion même de séparation des pouvoirs se poursuivra par l'analyse des compétences principales des trois « pouvoirs » et des relations qu'ils entretiennent entre eux.

C'est le niveau fédéral (c'est-à-dire Parlement fédéral et Gouvernement fédéral) qui retiendra en premier lieu notre attention ; il convient de souligner que les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ne sont pas fondamentalement différentes au niveau des Régions et Communautés, sous réserve d'importantes dérogations. Nous le signalerons au passage.

1. A propos de la séparation des pouvoirs en Belgique

La vie pratique nous apprend très vite combien dans un club, une association, une école, il est dangereux de concentrer tous les pouvoirs ou même trop de pouvoirs dans les mains d'un seul : le pouvoir rend fou, dit-on souvent, et le pouvoir absolu rend fou absolument.

Ceci est vrai, même quand le pouvoir n'est pas accaparé dans les mains d'un individu, mais dans les mains d'une assemblée, sorte d'assemblée libre, sans borne, ni limite qui risque vite de se montrer capricieuse et tyrannique.

C'est cette expérience quotidienne qui a été transposée au niveau de l'organisation de l'État ; comme l'écrit Montesquieu, au XVIII^e siècle, il faut que « par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ».

Depuis lors, les différents pays démocratiques ont tenté d'établir des régimes politiques où les pouvoirs sont à la fois distincts et séparés, appelés à collaborer sous certains aspects, mais aussi à former, les uns par rapport aux autres, un système de freins et de contrepoids (« checks and balances »).

Il y a autant de formes **d'agencement des pouvoirs** qu'il y a de pays ; toutefois, on peut distinguer trois grandes conceptions à cet égard :

- dans un **régime présidentiel**, tel celui des États-Unis d'Amérique, le législatif et l'exécutif sont en principe strictement séparés. Le Président n'intervient pas dans l'élaboration de lois et ne peut appeler à des élections anticipées de la Chambre ou du Sénat. Ces assemblées n'ont en revanche pas à investir le ou la Président-e et son équipe de leur confiance.

- dans un **régime parlementaire**, d'origine britannique, la «séparation des pouvoirs» est beaucoup plus atténuée et exige dans bien des cas une collaboration des pouvoirs. Dans ce type de régime, l'exécutif lui-même est partie prenante à l'œuvre législative. Les lois doivent être approuvées par lui. Cet exécutif doit recevoir le soutien d'une majorité parlementaire. Par contre, il peut provoquer des élections anticipées. Ces deux interactions entre le législatif et l'exécutif différencient nettement le régime parlementaire d'un régime présidentiel. Ils instaurent une conception beaucoup plus souple de la séparation des pouvoirs.
- Quand un État choisit une voie médiane, empruntant à la fois aux deux régimes, on parle souvent de **régime semi-présidentiel**. C'est le cas actuellement de la France.

La Belgique, s'inscrit pleinement dans la conception parlementaire de la séparation (ou mieux : l'agencement) des pouvoirs ; elle a été influencée principalement par l'exemple de la Grande-Bretagne.

2. Le pouvoir législatif

Le **pouvoir législatif** est sans conteste celui auquel la Constitution belge accorde la primauté.

Celle-ci se manifeste par deux caractéristiques essentielles :

- d'une part, ce pouvoir bénéficie d'une compétence générale, notamment celle de régler ce qui n'a pas été explicitement prévu par la Constitution ; il dispose donc de ce que l'on appelle la plénitude des compétences ou encore la compétence résiduelle. Dans de nombreux cas, notre Constitution va plus loin et exige expressément l'intervention du pouvoir législatif, par exemple en matière de droits fondamentaux et libertés ou encore d'impôts.
C'est ce que l'on dénomme le domaine réservé à la loi. Face à cette généralité de la compétence du pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et les différentes juridictions ne disposent que de compétences expressément attribuées. Ces instances ne sont compétentes que là où la Constitution ou la loi le prévoient formellement.
- d'autre part, le pouvoir législatif doit respecter la Constitution et les normes de droit international (par exemple, la Convention européenne des droits de l'homme) ou de droit supranational (par exemple, le droit issu des traités communautaires) qui sont directement applicables.

Pendant longtemps, cette conformité des lois par rapport aux normes supérieures a été appréciée par le pouvoir législatif lui-même ! Les choses ont changé. En ce qui concerne la conformité au droit international et supranational, tous les juges peuvent

désormais effectuer ce contrôle. Par contre, la sanction d'une inconstitutionnalité exige l'intervention d'une juridiction spéciale, la Cour constitutionnelle. Le contrôle des actes de l'exécutif s'opère dans un cadre différent et sans exception aucune. Tous ces actes peuvent être écartés par l'ensemble des juges s'ils sont contraires à une norme supérieure (loi, décret, Constitution, droit international). Ils peuvent aussi être annulés pour ces raisons par le Conseil d'État.

La suprématie juridique du législatif n'empêche pas qu'en termes politiques, le pouvoir exécutif, c'est-à-dire le gouvernement et les ministres, l'emporte largement. Il suffit, pour s'en rendre compte, de comparer l'attention réservée en règle par les médias, aux délibérations gouvernementales d'une part et aux travaux parlementaires d'autre part. L'aménagement des pouvoirs doit donc être perçu à la fois sous l'angle juridique (primauté du législatif) et sous l'angle politique (primauté de l'exécutif). La primauté juridique du pouvoir législatif s'enracine dans l'idée que l'élection, traduction de la volonté du peuple, est à la base des assemblées.

Quand on lit que le pouvoir législatif est exercé par les deux chambres (Chambre des représentants et Sénat) et le Roi, la phrase peut étonner.

Il faut se comprendre. Le Roi, en tant que personne, n'a aucun rôle politique propre. Il est inviolable et ses actes ne peuvent emporter aucune conséquence qu'avec l'accord (le contreseing) de ses ministres qui endossent toute la responsabilité.

La phrase veut simplement dire qu'une loi est toujours l'œuvre commune des assemblées et du gouvernement. Celui-ci dispose aussi d'un droit d'initiative (c'est-à-dire le droit de proposer de nouvelles lois), largement utilisé.

Les mêmes règles s'appliquent également en ce qui concerne les décrets et ordonnances communautaires et régionaux.

Le régime électoral belge est assez simple. Sont électeurs tous les Belges, âgés de 18 ans accomplis ne se trouvant pas dans un cas d'exclusion prévu par la loi. Chaque électeur n'a droit qu'à un vote. Le vote est secret et – particularité belge – obligatoire.

Depuis le début du XX^e siècle, nous pratiquons un régime de **représentation proportionnelle**. Cela signifie que le nombre de sièges est réparti proportionnellement au nombre de voix recueillies par les différents partis. Ceci s'oppose aux régimes majoritaires pratiqués par exemple en Grande-Bretagne et en France.

La représentation proportionnelle est juste en ce sens qu'elle refléchit le plus exactement possible les tendances, grandes et petites, de l'opinion. Elle entraîne par contre un certain émiettement des partis, conduit à des gouvernements de coalition et engendre parfois des situations confuses. C'est d'autant plus le cas d'un pays où les partis sont scindés selon l'axe Nord-Sud.

La Belgique organise des élections périodiques, mais ni referendum, ni consultation populaire.

Une grande méfiance à l'égard de la démocratie directe semble régner, plongeant ses racines dans l'histoire (consultation populaire de 1950 au sujet du retour sur le trône du Roi Léopold III)

La seule exception est la possibilité d'organiser des consultations populaires au niveau communal et provincial.

La Chambre est composée de 150 membres, élu-e-s directement, pour une durée fixée en principe à 4 ans. L'élection se fait sur base de circonscriptions électorales (en principe, les provinces).

C'est l'assemblée principale dont l'intervention est requise pour le vote de toutes les lois. C'est aussi celle devant laquelle le gouvernement et les ministres engagent leur responsabilité politique.

La physionomie et le rôle du **Sénat** ont beaucoup varié au fil de l'histoire du pays. Actuellement, le Sénat est composé de sénateurs et sénatrices élu-e-s direct-e-s (15 élu-e-s pour le collège francophone et 25 élu-e-s pour le collège néerlandophone), de sénateurs et sénatrices issu-e-s des Parlements des communautés (10 francophones, 10 néerlandophones et 1 germanophone) et les sénateurs et sénatrices coopté-e-s² (4 francophones et 6 néerlandophones), ainsi que de sénateurs et sénatrices de droit, les enfants du Roi.

Il est élu en même temps que la Chambre et pour la même durée.

Le Sénat a perdu son rôle budgétaire (fixer les recettes et dépenses de l'État) et politique (contrôler le gouvernement). Sa fonction législative est fort amoindrie.

Le Sénat est plutôt devenu une « **Chambre de réflexion** ». L'idée de garder une deuxième chambre est justifiée par le fait que dans tous les États fédéraux, une telle chambre existe comme point de rencontre des entités fédérées. La mise en œuvre de cette idée demanderait un profond remaniement du Sénat.

Les Communautés et Régions fonctionnent selon un système monocaméral, c'est-à-dire avec une seule chambre appelée en l'espèce Parlement.

Le Parlement est élu pour cinq ans. Contrairement aux Chambres fédérales, il ne peut faire l'objet de dissolution anticipée.

.....

² Cooptation : désignation d'un membre nouveau, d'une assemblée, d'un corps constitué, d'un groupe, par les membres qui en font déjà partie.

Les assemblées exercent essentiellement deux fonctions : une **fonction législative** et une **fonction de contrôle** de l'activité gouvernementale.

Élaborer la loi est sans doute la fonction clé de tout Parlement.

Les initiatives législatives peuvent provenir du gouvernement lui-même. Ce sont de loin les plus nombreuses et elles portent dans ce cas le nom de « projets ». Quand elles émanent de parlementaires, elles sont dénommées « propositions ».

En toute hypothèse, les lois ne deviennent lois qu'une fois votées et de l'accord du gouvernement (sanction et promulgation royale).

La fonction législative du Sénat a beaucoup diminué. Dans certains cas, il n'intervient plus du tout. Dans la majorité des hypothèses, il ne peut qu'« évoquer » le texte adopté par la Chambre et y apporter des amendements, mais, en cas de conflit entre les deux assemblées, c'est la volonté de la Chambre qui l'emportera. Enfin, dans les cas énumérés par la Constitution, les deux assemblées restent sur un pied d'égalité et chacune dispose d'un droit de veto par rapport au texte adopté par l'autre.

Dans les hypothèses déterminées par la Constitution, les lois doivent être votées à majorité spéciale ou majorité communautaire. Cette majorité impose une majorité dans chaque groupe linguistique (le quorum de présences étant atteint dans chacun de ces groupes) tant à la Chambre qu'au Sénat. En outre, le total des votes positifs dans les deux groupes doit atteindre les deux tiers des suffrages.

Cette majorité spéciale est imposée par la Constitution dans des matières très sensibles sur le plan des relations entre francophones et flamands.

La sonnette d'alarme représente un autre mécanisme de protection des communautés.

Chaque groupe linguistique, tant à la Chambre qu'au Sénat, peut dénoncer un projet ou une proposition de loi comme portant gravement atteinte aux intérêts de sa communauté. La procédure parlementaire est dans ce cas suspendue et le Conseil des ministres tente alors de trouver une issue politique au problème.

La Chambre et le Sénat doivent aussi, sur un pied d'égalité, apporter leur assentiment aux multiples traités internationaux conclus par l'État belge.

Enfin, les deux chambres interviennent dans l'importante opération de changement de la Constitution (révision de la Constitution).

Les deux chambres interviennent pour voter la déclaration de révision de la Constitution, à la majorité ordinaire. Par après, des élections interviennent.

En ce qui concerne la révision elle-même, la majorité requise est la suivante : il faut au moins la présence des deux tiers des député-e-s ou sénateurs et sénatrices. La révision n'est adoptée que si elle recueille au moins les deux tiers des suffrages.

Un régime parlementaire n'implique pas seulement l'existence d'assemblées législatives ; il suppose aussi que ces assemblées puissent contrôler l'activité gouvernementale et, le cas échéant, manifester sa désapprobation à son égard ou à l'égard d'un ministre.

Ces **moyens de contrôle** reposent dans les mains de la Chambre des représentants. LE PREMIER moyen de contrôle est l'**adoption du budget**. Ce dernier reprend toutes les recettes et dépenses de l'État et doit être voté par la Chambre des représentants. Si celle-ci le refuse, aucune politique ne peut effectivement être menée.

LE DEUXIÈME procédé de contrôle est l'**interpellation**. Les ministres sont responsables devant la Chambre des représentants. Si, après une interpellation, une motion de méfiance est introduite et votée, le ou la ministre sera forcé-e de se retirer. En fait, ce procédé est extrêmement rare : les ministres démissionnent devant la pression de l'opinion publique et des médias.

LE TROISIÈME procédé est le vote d'une **motion de méfiance** (ou le rejet d'une question de confiance posée par le premier ministre).

Si ce vote est constructif (c'est-à-dire présente un nouveau premier ministre ou une nouvelle première), la crise est en principe dénouée. L'ancien premier ministre et son gouvernement démissionnent et le nouveau premier ministre prend le relais. Si ce vote est simplement négatif (c'est-à-dire ne présente pas un nouveau premier ministre), le gouvernement peut démissionner, mais n'y est pas forcé. Il peut en tout cas dissoudre la Chambre et provoquer des élections.

Dans le prolongement de la fonction du contrôle des assemblées, il convient de signaler le **droit d'enquête** qui peut être exercé tant par le Sénat que par la Chambre. Il consiste à doter une commission d'enquête parlementaire de pouvoirs appartenant normalement au pouvoir judiciaire (audition de témoins, perquisition, etc.). Le but est toutefois différent. Il ne s'agit pas de « dire le droit » ou de condamner telle ou telle personne.

Une commission d'enquête a pour objectif de mettre en lumière des défauts dans le fonctionnement de l'État ou même de la société et de suggérer des remèdes.

Certaines de ces commissions d'enquête ont eu un grand impact, politique et médiatique ; la « commission Dutroux » est incontestablement la plus connue.

3. Le pouvoir exécutif

Notre droit porte la marque de son temps. En 1831, il s'agissait de réagir contre l'autoritarisme du Roi Guillaume des Pays-Bas. Toute notre constitution est imprégnée par ce préjugé à l'encontre du pouvoir exécutif, plus particulièrement du pouvoir royal. Le terme « exécutif » en dit déjà long. Ce pouvoir est plus ou moins ramené au rôle d'un exécutant.

Ceci n'a pas empêché une véritable montée en puissance du pouvoir exécutif tout au long de l'histoire de la Belgique. C'est lui le véritable centre et moteur de l'activité politique. Mais cette action, il doit la mener en tenant compte des contraintes constitutionnelles.

Les textes relatifs aux relations entre le Roi et ses ministres n'ont été que très peu modifiés au cours de l'histoire. Les mêmes principes de base régissent ces rapports : d'une part inviolabilité et irresponsabilité royale, d'autre part incapacité pour le Roi d'agir seul (règle dite du *contreseing*).

Pourtant, une évolution constante tend à réduire les prérogatives royales. Le Roi joue dans bien des cas un rôle purement protocolaire et éminemment symbolique. Ce n'est que lors de la constitution de certains gouvernements (surtout lorsque les tractations sont difficiles) qu'on peut lui imputer une action réelle propre.

En réalité, le pouvoir exécutif, ce sont avant tout les ministres.

Ceux et celles-ci sont nommé-e-s par le Roi. Dans la formation du gouvernement, le Roi peut être amené à jouer un rôle plus actif (désignation d'un informateur, de diverses figures de « médiateurs » et enfin d'un formateur). Mais une fois la coalition formée, ce sont en réalité les partis qui désignent « leurs » ministres au sein du gouvernement.

Les ministres sont à la fois les chef-fe-s d'une administration (par exemple : intérieur, justice, défense) et membres d'un organe collégial : le Conseil des ministres.

Les secrétaires d'État ont un statut similaire, mais restent soumis à une sorte de tutelle du ministre compétent.

Le Conseil des ministres comprend 15 ministres au maximum. Parmi ceux et celles-ci, la moitié doit être francophone et l'autre moitié néerlandophone. Les deux grandes communautés sont ainsi représentées dans cet organe vital de l'État.

En outre, le Conseil des ministres doit comprendre au moins une femme et un homme.

Les décisions du Conseil des ministres ne sont pas prises par un vote majorité contre opposition, mais selon la procédure dite du consensus, ce qui veut dire que l'on s'efforce d'arriver à une sorte d'unanimité. Si un ministre est réticent, il doit soit démissionner soit se rallier à la décision prise, avec laquelle il doit se montrer solidaire. A moins bien sûr que les voix discordantes soient telles que le gouvernement n'ait d'autre issue politique que de présenter sa démission. C'est le cas le plus fréquent de chute d'un gouvernement.

Les compétences du pouvoir exécutif, contrairement à celles du pouvoir législatif, sont strictement énumérées par la Constitution et les lois.

Ceci revient à dire qu'avant de poser un acte quelconque (adoption d'un règlement, nomination d'un-e fonctionnaire, passation d'un marché public), l'exécutif doit se

demander : quelle est dans la Constitution ou la loi la disposition qui me donne un tel pouvoir ?

Ceci signifie aussi que tous les actes de l'exécutif, généraux (c'est-à-dire réglementaires) ou individuels, sont soumis à un strict contrôle de légalité et de constitutionnalité. Ce contrôle est exercé par toutes les juridictions qui doivent laisser de côté l'acte illégal. Il peut aussi déboucher sur une solution beaucoup plus radicale qui est l'anéantissement total de l'acte, c'est-à-dire son annulation réservée au Conseil d'État.

Les compétences de l'exécutif, énumérées par la Constitution, sont très diverses. Citons à titre d'exemples : la nomination et la fixation du statut des fonctionnaires, l'exécution concrète du budget, la nomination des juges du pouvoir judiciaire et des procureur-e-s ainsi que des autres membres du parquet, la conduite de la politique étrangère et la conclusion de traités, le droit de grâce, etc.

Le pouvoir exécutif dispose d'un droit général d'exécution des lois, par voie de règlements et d'actes individuels. Ces règlements concrétisent en quelque sorte la loi qui doit rester générale et en permettent la mise en œuvre. De plus, certaines lois donnent à l'exécutif des pouvoirs réglementaires supplémentaires. Ce genre de délégation peut aller fort loin et venir menacer la séparation des pouvoirs. On parle alors de lois de pouvoirs spéciaux.

Si aucune base légale ne vient étayer l'action de l'exécutif, ce dernier peut utiliser son droit d'initiative législative. Il rédigera un projet de loi soumis aux Chambres législatives, afin de mettre en œuvre sa politique générale. C'est la raison pour laquelle il est tellement important que le gouvernement dispose à tout moment d'une majorité parlementaire prête à voter ses projets de loi.

4. Le pouvoir judiciaire

La Belgique n'est pas seulement une démocratie, mais aussi un État de droit. Par là, on entend que ce n'est pas seulement la règle de la majorité qui s'impose, mais que cette majorité elle-même doit respecter certaines règles fondamentales. Parmi celles-ci, la protection des minorités et celle des droits de l'homme.

A qui confier le contrôle du respect de ces règles fondamentales ? Il faut un tiers, indépendant et impartial. En d'autres termes, il faut un juge.

Un des phénomènes les plus importants que connaît la société belge (ainsi d'ailleurs que d'autres sociétés développées) est la croissance du rôle du juge. Celle-ci se manifeste en toute matière, par exemple en droit de la famille et en droit du travail. Il n'en reste pas moins que cette intervention du juge est encore plus sensible dans le secteur des relations entre l'individu et les pouvoirs publics.

Nous connaissons divers types de juridictions dont l'organisation et les compétences sont différentes.

La première catégorie, la plus importante, comprend toutes les juridictions appartenant au pouvoir judiciaire (juge de paix, tribunal de première instance, Cour d'appel, Cour de cassation, etc.).

Ces juridictions sont compétentes pour les litiges entre particuliers, mais aussi pour certains litiges opposant les particuliers aux pouvoirs publics. Il en va ainsi, par exemple, lorsqu'un individu réclame à l'État la réparation d'un dommage fautivement causé par ce dernier.

La Constitution réserve à ces juridictions, de manière exclusive, tout le contentieux des droits dits « civils ».

Les juridictions participent activement au maintien de la séparation des pouvoirs.

Si un acte de l'exécutif leur paraît illégal ou anticonstitutionnel, elles ne l'appliquent pas concrètement au litige (sans pouvoir toutefois l'anéantir, c'est-à-dire l'annuler). Il en va de même pour toute règle belge, même une loi, qui serait contraire à une règle internationale ou supranationale de caractère directement applicable. Dans ce cas, la juridiction laisse inappliquée même une loi belge qui s'opposerait par exemple à une disposition de la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agit d'un mécanisme très effectif de défense de droits fondamentaux.

Par contre, si l'on invoque devant une juridiction la contrariété d'une norme de nature législative (loi, décret, ordonnance) par rapport à la Constitution belge, le statut spécial de la loi fait que le juge ne peut pas trancher lui-même cette question. Il devra alors se tourner vers la Cour constitutionnelle.

Le Conseil d'État comprend deux branches. La première est la section de législation. Dans cette fonction, le Conseil d'État n'est pas une juridiction, mais un simple donneur d'avis juridique. Il rend par exemple des avis sur les projets de loi ou d'arrêtés réglementaires. Le Conseil d'État tend ainsi à assurer, par ses conseils préventifs, le respect du principe de légalité et de l'État de droit.

La seconde branche, dénommée section du contentieux administratif est, elle, une véritable juridiction. Elle chapeaute l'ensemble des juridictions administratives qui peuvent être créées en matière de droits politiques (par exemple, droit de vote).

Les compétences de cette section sont variées. Mais sa tâche principale consiste en un contentieux d'annulation des actes et règlements administratifs. Seul le Conseil d'État peut anéantir un de ces actes, par exemple une nomination illégale ou un règlement communal illégal. Les autres juges peuvent seulement ne pas appliquer ces actes, pas les anéantir (annuler). Par contre, la compétence du Conseil d'État cesse dès qu'un acte de nature législative est en cause. Cette dernière matière relève de la Cour constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle, longtemps dénommée Cour d'arbitrage, est la dernière venue des juridictions belges.

Cette Cour ne s'intéresse qu'aux actes de valeur législative (les lois fédérales, décrets communautaires et régionaux, ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale).

La Cour constitutionnelle n'analyse ces normes que par rapport à la Constitution belge. Plus précisément, seules certaines dispositions de cette Constitution peuvent servir d'instruments de mesure pour la Cour : les règles de répartition de compétences entre l'État, les Communautés et les Régions d'une part, et les libertés et droits fondamentaux d'autre part.

Cette juridiction peut être saisie de deux manières.

Les autorités publiques et tout particulier intéressé peuvent lui demander d'anéantir un acte à portée législative pour violation des règles constitutionnelles. Il s'agit là d'un précieux instrument. Par exemple, une association de défense des droits de l'homme peut obtenir de la Cour l'annulation d'une loi violant les dispositions de la Constitution, protégeant les libertés fondamentales.

L'autre moyen de saisir la Cour découle de l'interdiction absolue frappant les autres juridictions et leur interdisant de déclarer elles-mêmes une loi contraire à la Constitution. Dans ce cas, les juridictions interrogent préalablement la Cour constitutionnelle (question préjudicielle) et appliquent la réponse donnée à l'espèce qu'elles doivent trancher.

La Cour constitutionnelle parachève presque totalement l'édifice de l'État de droit en assurant la conformité des lois à certaines (hélas, pas toutes !) dispositions de la Constitution.

► Pour en savoir plus :

- Alen, A. (1990), « Séparation ou collaboration des pouvoirs » in *Administration publique*, pp. 221 à 236
- Gerlache, A., Vande Lanotte, J., Uyttendaele, M., Bracke, S., Goedertier, G. (2007), *La Belgique pour débutants*, Bruxelles, La Chartre, 4^e édition
- Lauvaux, P., Senelle, R. (1989), *La séparation des pouvoirs*, Exposés, Chambre des représentants de Belgique, Commission de la révision, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, 21 février 1989
- Mabille, X., (1998), « Législatif, Exécutif, Judiciaire – Les rapports entre les pouvoirs », in *Dossiers du CRISP*, n° 48.
- Velu, J., avec la collaboration de *Quertainmont, P., Leroy, M.* (1986), *Droit public, Tome 1 : Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylants, pp. 290 à 325.

L'ESSENTIEL

Point 1 A propos de la séparation des pouvoirs

- Le « pourquoi » de la séparation des pouvoirs
- Les formes d'agencement des pouvoirs.

Point 2 Le pouvoir législatif

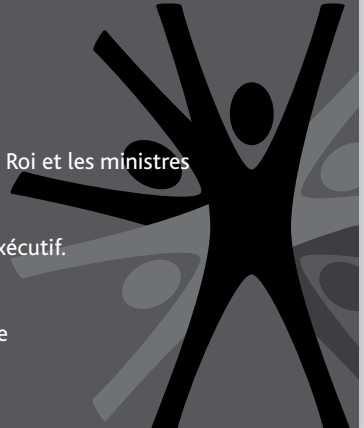
- La primauté du pouvoir législatif
- La représentation proportionnelle
- La composition de la Chambre
- La Composition du Sénat
- La fonction législative des assemblées
- Le vote des lois et la sonnette d'alarme
- La fonction de contrôle des assemblées.

Point 3 Le pouvoir exécutif

- Les principes de base des relations entre le Roi et les ministres
- La composition du pouvoir exécutif
- Les décisions du Conseil des ministres
- Les pouvoirs et compétences du pouvoir exécutif.

Point 4 Le pouvoir juridictionnel

- Démocratie et État de droit : le rôle du juge
- Les types de juridiction



L'organisation et le fonctionnement du système judiciaire

.....

Christian Panier¹

Juge - Ancien Président
du Tribunal Première Instance
Namur



1 Voir aussi « L'agencement des pouvoirs définis par la Constitution belge »

Abstract

Qu'elles soient d'ordre individuel ou collectif, d'ordre privé ou public, qu'elles se déploient dans la sphère politique, économique, sociale ou culturelle, les relations humaines sont de plus en plus régies et marquées par l'intrusion du droit (lois, arrêtés, règlements, ...) dans de nouveaux domaines : droit scolaire, droit du sport, droit de la consommation, droit des médias, droit des technologies de l'information, ... Les principales raisons de cette « juridisation » des rapports humains résident non seulement dans la complexité croissante des relations humaines à la faveur des évolutions politiques (fédéralisme dans l'État - Nation, internationalisation, supra-nationalisation, mondialisation), économiques (globalisation), sociales, culturelles, ... mais aussi dans l'individualisme accru des comportements et des attitudes, le pluralisme des sociétés multiculturelles et des démocraties dites d'opinion et le « consommationnisme » généralisé dans les sociétés riches et développées.

1. La marchandisation du droit : le « tout à la justice »

La « juridisation » entraîne presque inéluctablement un phénomène de *marchandisation du droit* qui tend à devenir un « produit » comme les autres, et une *dévaluation* corrélative de la portée symbolique du droit qui tend à n'être plus qu'un outil de la relation ou du rapport de forces, plutôt que de lui assigner un cadre ...

Si l'on ajoute au tableau le constat de la *raréfaction* ou du *recul des lieux et des instances de médiation traditionnelle* (la palabre vespérale, l'intervention du curé, du notaire, de l'instituteur,...), l'on se trouve immanquablement confronté à ce paradoxe quant aux attentes à l'égard du droit : plus on en demande et moins on en est satisfait.

Parallèlement, du fait que le droit est désormais omniprésent dans l'immense majorité des relations humaines, les individus comme les groupes, de plus en plus positionnés en consommateurs, ont une tendance presque réflexe à se tourner vers l'instance judiciaire pour régler le moindre conflit, sans tenter, au préalable, de trouver un terrain d'entente de type consensuel : c'est ce qu'on appelle parfois le « **tout à la Justice** » ou la « *judiciarisation* ».

Il s'ensuit une *explosion quantitative de la demande de justice* : durant les années 60, 70 et 80, on a constaté un doublement, chaque décennie, du volume total d'affaires portées devant les instances judiciaires. Outre cette explosion quantitative, le contenu même de la demande a changé de nature, tant en raison de la complication croissante du droit, en raison, notamment, de la diversité de ses sources, et suite à une modification de l'attente vis-à-vis de l'instance judiciaire, censée combler toutes les lacunes des autres pouvoirs ou apporter réponse à l'ensemble des aspects d'un

conflit et plus seulement à sa dimension juridique : cette *métamorphose qualitative* de la demande venant compliquer l'évolution quantitative, la question se pose de savoir si l'appareil institutionnel en place depuis pratiquement cent quatre-vingts ans peut encore faire face à ces changements qualitatifs et quantitatifs.

2. « Faire parler » le droit...

Dans l'enceinte des cours et tribunaux, que l'on désigne par le terme générique de *juridictions*, on va « dire le droit » (en latin : *juris dicere*), c'est-à-dire que les juges vont « faire parler » la loi élaborée par le pouvoir politique et tout ce qui y équivaut ou en dérive, dans le cas concret qui leur est soumis – le « litige »-, et appliquer éventuellement la sanction prévue par cette loi que l'on appelle aussi, de manière générale, la « *règle de droit* ».

On peut définir le droit comme « un ensemble de règles générales et abstraites de conduite individuelle ou collective, énoncées par les autorités désignées par la Constitution ou en vertu de celle-ci, et dont le respect est sanctionné ou, à tout le moins, sanctionnable par voie d'autorité et au besoin par la contrainte sur les biens et/ou sur la personne ».

La spécificité de l'institution « Justice » - on devrait plus exactement parler de « pouvoir judiciaire » - est qu'il s'agit peut être moins d'un *troisième pouvoir* dans l'ordre constitutionnel que d'un « *tiers pouvoir* », précisément destiné à « faire tiers », c'est-à-dire à trianguler la relation conflictuelle pour la sortir du face-à-face, du tête-à-tête, de l'affrontement, du duel, de la seule raison du plus fort, qui est toujours celle de la violence.

La réalisation de ce projet ne sera crédible que si le tiers, l'arbitre, le juge est indépendant vis-à-vis de toute autre exigence que l'application de la loi, si l'on ne peut à aucun moment admettre qu'il subisse des pressions d'autres pouvoirs établis ou de pouvoirs de fait (puissances économiques, forces sociales, lobbies, sociétés secrètes ou discrètes, autorités philosophiques, morales, religieuses, groupes de pressions, ...). C'est la raison pour laquelle la Constitution et les lois qui règlent le fonctionnement des juridictions, prévoient des garanties en vue d'assurer et de préserver l'*indépendance* des acteurs de justice, nécessaire au bon accomplissement de leurs tâches respectives. Mais qui sont ces « acteurs » de Justice ?

3. Les « acteurs » de justice

Qui juge ?

Au sein de l'organisation judiciaire, la fonction de trancher les conflits en y appliquant les règles de droit pertinentes, est confiée à des personnes investies d'une fonction publique, des *organes de l'État*, des agents du « pouvoir judiciaire », rémunérés par le trésor public et sélectionnés, sur la base d'une formation universitaire préalable en droit, selon des modalités fixées par la loi (à la fin du XX^e siècle, la loi s'est employée à « dépolitiser » ces nominations).

Ceux que l'on appelle les *juges* (juges de paix ou juges des tribunaux de première instance, du travail et de commerce) ou les *conseillers* (qui jugent au sein des cours d'appel, du travail et de cassation), sont donc **des professionnels du droit**.

Afin d'assurer leur indépendance, et à travers elle, celle du pouvoir judiciaire tout entier, la Constitution prévoit *trois garanties* :

- ils sont nommés à vie ;
- ils sont inamovibles ;
- leur rémunération ne peut être fixée que par la loi.

La loi prévoit, en outre, des *incompatibilités* entre la fonction de juger et un certain nombre d'autres activités et ce également afin de préserver l'indépendance du juge et, par là, de favoriser le plus possible son impartialité.

Un juge ou un conseiller est souvent appelé « magistrat du siège » : cela signifie qu'il fait partie du *siège*, autrement dit, qu'il est assis (d'où, également, l'expression : magistrat assis) pendant toute l'audience, par opposition au procureur qui doit se lever lorsqu'il prend la parole.

Constituant le noyau central du pouvoir judiciaire, les juges ne peuvent être destitués que par une décision de la Cour de cassation, en cas de faute professionnelle ou de comportement incompatible avec la crédibilité de leur fonction.

Qui poursuit ?

La mission de « poursuivre » les suspects de délinquance, c'est-à-dire de préparer le dossier qui leur vaudra, éventuellement, de se retrouver ensuite devant le tribunal qui devra les juger, est confiée aux **procureurs** (procureur du Roi en première instance et procureur général à la cour d'appel, du travail ou de cassation).

Ces procureurs sont assistés par des *substitués*, des premiers substitués ou encore des avocats généraux (toujours des professionnels du droit) qui forment ce qu'on appelle couramment le **parquet** ou le parquet général ; on parle aussi de « **ministère public** ».

On les nomme souvent aussi « magistrats debout », dans la mesure où, à l'audience, lorsqu'ils prennent la parole, ils doivent se lever, à la différence des juges.

L'expression « parquet » provient du fait que, sous l'Ancien Régime, ces « magistrats debout » se tenaient, non pas immédiatement à côté du tribunal et au même niveau,

mais au même niveau que les avocats de la défense ou de la victime, c'est-à-dire sur le parquet et, nécessairement, debout.

L'essentiel du travail des procureurs se situe dans le cadre du *contentieux pénal* (c'est-à-dire celui relatif à la délinquance), même s'ils apportent, ponctuellement, des éclairages, des avis, aux juges qui se prononcent dans le *contentieux civil*.

Qui défend ?

Il faut tout d'abord souligner (et y insister) que dans pratiquement toutes les situations, la personne peut se défendre elle-même à tous les niveaux de l'institution judiciaire ; une telle attitude est souvent périlleuse et, dans la plupart des cas, il est fait appel, pour se défendre, à un *avocat* (également un *professionnel du droit*) ayant nécessairement fait des études universitaires en faculté de droit et ayant, ensuite, suivi un stage de trois années sous la houlette d'un avocat plus ancien.

L'avocat n'est pas un fonctionnaire mais il a le statut d'indépendant et, sauf le cas du « *pro deo* », il est directement rémunéré par son client qui lui paie ce que l'on appelle des « frais et honoraires ».

Dans le cadre de la protection des droits de l'homme, l'on considère que c'est un droit pour la personne en procès d'avoir un avocat, spécialement en matière de délinquance.

Contrairement à ce que peut donner à penser le traitement médiatique de l'activité judiciaire, l'essentiel du métier de l'avocat ne consiste pas à *plaider* devant le tribunal ; en principe, il doit préalablement *conseiller* (si possible préventivement) et, ensuite, tenter de *concilier* les points de vue adverses afin d'éviter le procès (approche conciliatrice ou médiatrice : « mieux vaut un mauvais arrangement qu'un bon procès »).

Qui tient note de ce qui se passe ?

En ce qui concerne le travail des juges, tant dans leurs bureaux pour la préparation des dossiers qu'à l'audience pour l'écoute des plaidoiries, suivies de la préparation du jugement et de sa prononciation, les tâches que l'on pourrait qualifier de « tâches de secrétariat » sont assurées par des *greffiers*, qui sont des fonctionnaires relevant de l'ordre judiciaire et rattachés au ministère de la Justice.

Il s'agit de personnes qui sont recrutées au terme d'examens spécifiques organisés par le ministère de la Justice avec le concours de magistrats, de professeurs d'université, de greffiers en fonction...

En ce qui concerne le travail des procureurs, l'aspect administratif est assumé par des *secrétaires de parquet* qui ont un statut assez proche de celui des greffiers tout en ne relevant que de la seule autorité du procureur du Roi, du procureur général et du ministre de la Justice.

Qui éclaire le juge ou le procureur du point de vue technique ?

Les procureurs et les juges sont, dans leur immense majorité, spécialistes du droit, mais rien ne leur impose, dans l'état actuel de nos lois, d'avoir des connaissances techniques supplémentaires.

Dès lors, lorsque, dans le cadre d'une affaire précise, ils sont confrontés à des aspects techniques pour lesquels il leur faut nécessairement une réponse avant de pouvoir avancer dans leur travail de jugement juridique, les juges comme les procureurs sont souvent contraints de faire appel à des *experts* choisis librement parmi les spécialités concernées (médecins, agronomes, ingénieurs, acousticiens, antiquaires, ...), en leur demandant de les éclairer sur les *points techniques* dont la solution est indispensable en vue du jugement.

Qui fait respecter les décisions de justice ?

Cette tâche n'incombe jamais au juge lui-même mais à des autorités relevant du pouvoir exécutif (gouvernement) : en matière de délinquance, ce sont les *procureurs* avec le concours des *policiers* et en liaison avec *l'administration pénitentiaire* ; en matière privée, ce seront les *huissiers de justice* et les *notaires*.

4. L'organisation de la justice

Le pouvoir judiciaire doit sa structure pyramidale à une triple préoccupation :

- 1) le souci de *spécialiser* les cours et tribunaux selon les types de conflits à trancher ;
 - dans le domaine du contentieux pénal (délinquance), l'on a prévu des tribunaux différents selon la gravité de l'acte reproché (cette gravité se mesurant en fonction de la peine prévue) :
 - s'il s'agit d'une *contravention* (de un à sept jours de prison maximum) ou s'il s'agit de problèmes de droit de la circulation, il faudra s'adresser au *tribunal de police* ;
 - s'il s'agit de juger des faits que l'on appelle *délits* (susceptibles de 8 jours à 5 ans de prison), il faudra s'adresser au *tribunal correctionnel* (qui fait partie du tribunal de première instance) ;
 - s'il s'agit de juger un *crime* (plus de 5 ans de prison et jusqu'à la réclusion à perpétuité), il faudra alors s'adresser à la *cour d'assises* (qui doit, en principe, s'occuper aussi, des délits politiques et des délits de presse, notions devenues tout à fait théoriques car elles ne sont pratiquement plus jamais appliquées).
 - dans le domaine du contentieux civil (litige entre particuliers sur leurs in-

térêts privés), l'on a réparti le travail en fonction du type et de l'importance du conflit :

- s'il s'agit de conflits d'une importance économique mineure ou de la vie quotidienne ou encore profondément liés au « terroir local » (par exemple, une expropriation, un problème de servitude, ...), il faudra s'adresser au *juge de paix* ;
- s'il s'agit d'un conflit concernant les relations entre patrons et travailleurs salariés du secteur privé ou d'un différend relatif à des prestations de sécurité sociale (assurance maladie-invalidité, pécule de vacances, allocations familiales, ...) ou de contestations relatives aux élections sociales, il faudra s'adresser au *tribunal du travail* ;
- s'il s'agit d'un conflit opposant des commerçants entre eux au sujet de leur activité commerciale (par exemple, un grossiste et un distributeur) ou de différends opposant un client individuel à un commerçant, il faudra s'adresser au *tribunal de commerce*, qui s'occupe évidemment aussi de toute la problématique des entreprises en difficulté (concordat, faillite, ...) ;
- tous les autres litiges ou conflits « civils » (divorce, succession, filiation, responsabilité civile, problème de construction, problème concernant des mineurs d'âge,...) devront être soumis au *tribunal de première instance*, en ses sous-divisions civile ou de la jeunesse.

2) le souci de permettre que les décisions rendues par des juges soient susceptibles d'être revues par d'autres juges, ce qu'on appelle les *voies de recours*

- Afin de permettre à la personne non satisfaite de la décision rendue de faire reconsidérer le conflit par d'autres juges, il est prévu des *voies de recours* ; c'est pour cette raison qu'apparaissent, dans la « grande pyramide », les *cours d'appel* qui se prononceront sur les appels formés contre les décisions des tribunaux de première instance et de commerce, et les *cours du travail* qui se prononceront sur les appels formés contre les décisions des tribunaux du travail.

Il faut préciser qu'il est également possible de faire appel d'une décision :

- du tribunal de police, en s'adressant au tribunal de première instance qui devient, pour le coup, juge du degré d'appel ;
 - du juge de paix en s'adressant, soit au tribunal de commerce, soit au tribunal civil (section du tribunal de première instance), selon que le juge de paix s'est prononcé dans un domaine de l'activité commerciale ou dans un domaine de l'activité purement civile.
- Enfin, si l'un des protagonistes estime que la décision rendue en appel par la cour d'appel, la cour du travail, le tribunal correctionnel, le tribunal de commerce ou le tribunal civil n'est pas légale, il pourra s'adresser à la *Cour de*

cassation en formant ce que l'on appelle un pourvoi en cassation ; si la Cour de cassation estime qu'en effet, il y avait une illégalité dans la décision qui lui est soumise, elle la cassera et renverra le dossier pour être rejugé devant une autre cour ou un autre tribunal du même degré que celui dont elle a annulé la décision.

3) **le souci de rapprocher, autant que possible, le tribunal ou la cour de celles et ceux qui vivent les problèmes à régler**

La préoccupation est ici d'ordre territorial ; il s'agit de faire en sorte que les « justiciables » ne doivent pas parcourir de longues distances pour s'adresser à leur juge, en fonction du caractère quotidien et de la fréquence des situations à juger ; c'est ainsi que l'on dénombre dans notre pays *180 juges de paix, 32 tribunaux de police, 27 tribunaux de première instance* (civil, correctionnel, jeunesse,...), *tribunaux du travail* et *tribunaux de commerce, 11 cours d'assises, 5 cours d'appel* et *5 cours de travail* et, bien évidemment, *une seule Cour de cassation*.

Notre système juridico-politique s'est peu à peu complété de **deux autres lieux de jugements** d'allure particulière et spécifique, aux côtés du pouvoir judiciaire établi dès 1831

- **Le Conseil d'État**, créé en 1948, a pour mission spéciale de vérifier si les diverses administrations, ministères, organismes d'intérêt public, ... agissent dans le respect de la loi et, dans la négative, d'annuler les décisions prises par ces administrations en contraignant pratiquement celles-ci à prendre, éventuellement, une nouvelle décision conforme à la loi ; en d'autres termes, le Conseil d'État est le « **juge du gouvernement, des ministères, des administrations, des organismes d'intérêt public,...** », sous l'angle du respect par ceux-ci de la loi, indépendamment des conséquences individuelles de leurs actions.
- **La Cour d'arbitrage**, créée en 1983 et devenue depuis « Cour constitutionnelle », était, dans un premier temps, le juge du respect par les nouvelles entités de l'État belge fédéralisé (fédéral, communautés, régions) de leur terrain respectif d'action (conflits de compétence) ; peu à peu, la Cour d'arbitrage a aussi été amenée à vérifier si les différents législateurs que compte l'État belge fédéralisé (Parlement fédéral, Parlement wallon, Parlement de la Communauté française, Parlement de la Communauté germanophone, Vlaamse Raad) respectent les règles fondamentales de la Constitution, relatives aux droits et libertés des personnes, lorsqu'ils votent leurs propres lois.

Ces derniers temps, il est beaucoup question de **conciliation, de médiation, de transaction**, ce qu'on appelle assez régulièrement les « modes alternatifs de règlement des conflits ».

En réalité, à travers ces mécanismes, l'on cherche à éviter aux personnes en conflit d'avoir à s'adresser à la Justice, avec tout ce que cela suppose de coûts, de lenteurs, de frustrations et de complications.

L'idée est de faire en sorte qu'une solution ne soit pas imposée de l'extérieur par un tiers – le juge ou l'arbitre –, mais que la solution provienne de l'échange, du dialogue, de la négociation entre les protagonistes, sous la houlette d'un *tiers extérieur* qui joue les bons offices, les médiateurs, les conciliateurs (d'où les termes de médiation et de conciliation).

Des lois récentes ont mis en place des procédures de « médiation pénale », de « médiation familiale » ou encore de « médiation de dettes » (procédure du règlement collectif de dettes) et, il y a peu, un cadre de « médiation générale ».

Lorsque, dans ce contexte, les adversaires arrivent à dégager une solution où, en se faisant réciproquement des concessions, ils trouvent un terrain d'entente qui leur évite de faire trancher leur conflit par le juge, on parlera de *transaction*.

Il y a sans doute là une très sérieuse alternative à l'engorgement de l'appareil de justice.

5. Les procédures de la justice

Juger, c'est trancher un conflit avec l'outil du droit (les lois) qui fera office tantôt de *glaive* (pour tracer la ligne de partage **entre le vrai et le faux**, l'innocence et la culpabilité), tantôt de *balance* (pour **soupeser** les droits, les libertés et les intérêts qui s'affrontent) ; c'est ce que symbolise l'allégorie de la déesse grecque de la Justice, *Thémis*.

Bien juger, c'est, avant de trancher, faire circuler la parole des protagonistes en évitant toute cacophonie, en veillant à ce que chacun puisse s'exprimer complètement et librement, en proscrivant la précipitation sans pour autant négliger l'urgence, en permettant que les éléments de preuve soient produits dans le respect de certains principes et non à la sauvette ou au petit bonheur la chance.

Pour bien juger, il faut donc des règles du jeu, un code de conduite de procès : c'est ce qu'on appelle *la procédure*.

Souvent décriées, les règles de procédure sont en réalité mal comprises et, en effet, parfois mal appliquées ou utilisées par certains acteurs de justice ; cependant elles sont essentielles car l'enjeu n'est ni plus ni moins que les droits et les libertés des gens : ces règles sont les gardiennes des libertés et il ne faut pas qu'elles deviennent les cousines germaines de la mauvaise foi...

L'essentiel est de garantir un **«procès équitable»**, c'est-à-dire égalitaire, au cours duquel chacun – quel qu'il soit, quoi qu'il ait fait – puisse se défendre à *égalité d'armes* avec l'autre, sans pouvoir suspecter l'*indépendance* et l'*impartialité* de son juge (qui

ne peut prendre parti, sinon quelle crédibilité aura son jugement ?), sans avoir le sentiment d'être jugé d'avance et sans craindre qu'on ne fasse « n'importe quoi » pour le confondre ; il en découle quatre grands « principes » dont on trouvera l'application dans tout procès quel qu'il soit :

- **le principe du respect dû aux droits la défense** : chacun doit pouvoir s'exprimer librement et complètement (oralement comme par écrit), produire toutes les preuves qu'il estime nécessaires à sa défense, critiquer les preuves de l'autre, demander des preuves supplémentaires, ... ; cette règle s'exprime, entre autres, par l'exigence du « *contradictoire* » comme caractéristique de la phase de jugement ;
- **le principe *dispositif*** : le juge est à la « disposition » des justiciables : il n'intervient que si et dans la mesure où on le lui demande et ne se saisit jamais lui-même d'une affaire car, s'il le faisait, l'un ou l'autre des adversaires voire les deux pourrai(en)t craindre qu'il ait déjà un préjugé ;
- **le principe de la *collaboration loyale des parties au bon déroulement du débat*** : exiger que vos droits de défense soient respectés, suppose que vous respectiez ceux de votre adversaire ; si vous avez le droit, lorsque vous êtes accusé de délinquance, de vous taire ou de mentir, cela ne vous autorise pas pour autant à utiliser des moyens déloyaux pour vous défendre (pressions sur témoins, menaces sur juges, ...) ; dans un procès civil (intérêts privés), vous devez apporter vous-même les preuves de ce que vous avancez ou les preuves contraires de ce que l'autre estime avoir prouvé ;
- **les *présomptions d'innocence et de bonne foi*** : celui que l'on suspecte de délinquance ne peut être déclaré coupable avant qu'il ait été jugé tel par la décision du juge et, en conséquence, ce n'est pas à lui qu'il appartient de prouver son *innocence* mais bien à ceux qui l'accusent (la société via le procureur et/ou la personne qui se sent victime et « se constitue partie civile ») de prouver sa culpabilité ; en cas de conflit privé (civil), chacun est, *a priori*, supposé de *bonne foi* et c'est à l'autre de démontrer qu'il n'en est rien.

Ces principes qui structurent la démarche de tout jugement juridique, se déclinent différemment selon que l'on assiste à un procès opposant entre eux des particuliers (individus, associations, groupes ou sociétés civiles ou commerciales) (c'est-à-dire à un *procès civil*) ou qu'il s'agit d'un procès opposant un particulier à la société toute entière suite à une suspicion de délinquance (c'est-à-dire un *procès pénal*).

Les méandres d'un procès civil

- **Dans un procès civil**, il appartient à la personne qui veut l'intenter de faire convoquer son futur adversaire devant le tribunal compétent en fonction de

la nature et de la localisation du conflit ; en règle générale, cette **convocation** (*assignation à comparaître*) prend la forme d'une *citation* et se matérialise par un « acte » (document officiel aussi appelé « exploit ») établi par un *huissier de justice* qui se charge de le porter le plus directement possible à la connaissance de l'adversaire et d'en informer le tribunal en le déposant au greffe.

Dans certains conflits, tels les problèmes locatifs ou fiscaux, il est possible d'adresser directement sa demande – sa requête – au greffe qui se chargera alors de convoquer l'adversaire en lui faisant *notification* de la requête par *pli judiciaire* (recommandé postal avec accusé de réception) ; dans tous les cas, les protagonistes peuvent s'adresser ensemble au tribunal pour lui demander de les juger et l'on établira alors un *procès-verbal de comparution volontaire*.

- Le procès débutera ensuite par la tenue de l'**audience d'introduction**, à l'occasion de laquelle, si l'affaire est simple et prête, elle pourra être immédiatement jugée en tout ou pour partie ; il se peut aussi qu'à cette première audience, les adversaires se mettent totalement ou partiellement d'accord et demandent au juge d'officialiser cela sous la forme d'un jugement *d'accord* ; il est également possible que, dès ce stade, le juge rende un jugement prévoyant des **mesures d'instruction** (une expertise, une enquête, ...). Par ailleurs, si l'adversaire ne vient pas ou n'envoie pas un avocat à cette audience initiale, le demandeur pourra solliciter un **jugement par défaut**.
- Tout ce qui n'aura pu être réglé à la première audience, sera soit reporté à une date ultérieure (*remise à date fixe*) soit mis en attente dans les registres du greffe (*renvoi au rôle*) ; il se peut aussi que les adversaires se mettent d'accord sur un calendrier pour préparer le dossier (*mise en état*) et que le juge leur fixe une date pour s'expliquer ensuite (*fixation pour plaidoiries*). Si l'un des protagonistes essaie de freiner la procédure ou se montre moins pressé que souhaité, celui qui veut faire avancer le dossier peut soit demander au greffe de le convoquer d'office à une audience (*fixation unilatérale*) soit demander au juge de fixer des *délais* contraignants pour l'échange des preuves et des arguments écrits (*conclusions*) ainsi qu'une date d'audience pour s'expliquer (*plaidoiries*).
- Lors de l'audience fixée, le juge donnera la *parole* à la partie demanderesse, puis à la partie défenderesse pour les plaidoiries ; il permettra ensuite à chaque partie de répliquer ; le juge peut poser toutes les *questions* qui lui semblent utiles, en prenant soin de ne pas exprimer de préjugé. Dans certains conflits (tels ceux relatifs au sort des enfants), le juge devra donner la parole au *procureur* qui est alors présent, pour qu'il émette un *avis* sur l'intérêt de l'enfant, auquel les adversaires pourront répondre.
- Enfin, lorsque tous se sont exprimés et que les parties (les adversaires) ont remis au greffier (à moins qu'elles ne l'aient fait avant l'audience) leurs documents de preuve (le dossier de *pièces*) et leurs argumentaires écrits (les *conclusions*),

le juge ou le tribunal prononce la *clôture des débats* et déclare que **l'affaire (la « cause ») est mise en délibéré**, c'est-à-dire que commence la réflexion (la « délibération » non publique) du juge, qui débouchera sur le jugement dont la *prononciation* (ou le « prononcé ») aura lieu publiquement à la date qu'indique le juge (en règle générale un mois plus tard).

Ce schéma – le plus courant – se complique parfois en raison de la difficulté ou de l'importance du dossier, ou à cause de l'attitude des adversaires ou de l'un d'eux, voire de l'encombrement de certains cours ou tribunaux qui connaissent un *arriéré judiciaire*.

Les méandres d'un procès pénal

Le procès pénal, à la différence du procès civil qui se joue en une seule séquence, connaît **deux phases distinctes** : la *phase préparatoire*, dite d'information ou d'instruction, et la *phase de jugement*.

- 1) **La phase préparatoire implique la préparation d'un dossier**, tâche qui incombe non à un adversaire individuel (quoique celui qui s'estime victime, puisse se mêler à cette demande) mais à l'adversaire institutionnel qu'est la société aux lois fondamentales de laquelle le suspect est censé avoir contrevenu et qui est représentée devant les tribunaux par le parquet, les procureurs, le ministère public, bref : la magistrature « debout ».
 - En fait, on prépare l'éventuelle venue du suspect en récoltant des preuves à la fois contre lui et en sa faveur, cherchant dans les deux sens : **à charge et à décharge**.

Ce travail, qui ne s'effectue pas publiquement, est conduit dans l'immense majorité des cas par le procureur (parquet) qui met en œuvre l'action publique, engage les poursuites et confie des missions précises, **des devoirs d'enquête** aux policiers ou à des experts (médecin légiste, laboratoire, balisticien, comptable, etc ...) afin de réaliser l'information du dossier.

S'il y a des éléments suffisants contre le suspect, le procureur pourra réaliser son renvoi devant le tribunal, dans le cas contraire, il peut décider de procéder au classement sans suite.
 - **Dans les cas de délinquance grave ou complexe**, le procureur peut décider de ne pas conserver la maîtrise de l'enquête et de la confier à un juge d'instruction ; de même, quand la recherche de preuves nécessite des mesures « intrusives » (perquisitions, repérages, écoutes téléphoniques, fouilles corporelles, ...) ou quand il s'avère nécessaire de décerner un mandat d'arrêt qui place le suspect en détention préventive, il est indispensable de confier le dossier à un juge d'instruction : c'est **la mise à l'instruction**.

- Il est à noter que le travail du juge d'instruction est vérifié par d'autres juges : il existe **une chambre du Conseil** et une chambre des mises en accusation qui est la seule à décider du renvoi devant la Cour d'assises

2) La phase du jugement suit une procédure classique :

- l'inculpé ou l'accusé est convoqué par le procureur qui lui précise les reproches qu'on lui fait : les préventions et les chefs d'accusation ;
- les victimes et témoins, experts et policiers qu'il est utile d'entendre sont convoqués ; à la cour d'assises, toutes les personnes intervenues dans l'enquête sont convoquées ;
- un **interrogatoire d'identité** du suspect et la vérification de la présence des personnes convoquées a lieu, les témoins ayant quitté la salle jusqu'à leur audition, le président du tribunal correctionnel rappelle ce qui est reproché et résume le dossier alors qu'à la cour d'assises, c'est le procureur (appelé avocat général) qui lit l'acte d'accusation ;
- la phase dite de **l'instruction d'audience** commence : sous la direction du président, le dossier est passé au crible des questions adressées tant au suspect qu'à la victime, aux enquêteurs qu'aux experts et, bien évidemment aux témoins ; en cours d'assises, cette phase peut prendre pratiquement au moins une semaine et jusqu'à plusieurs mois car il faut « refaire toute l'histoire » (procédure orale) pour les jurés qui n'ont pas connaissance du dossier ;
- **la phase des débats** est réglée de manière logique :
 - la parole est donnée aux victimes (constituées en parties civiles) qui réclament la réparation du tort qu'elles estiment avoir subi ;
 - au nom de la société, le procureur ou l'avocat général prononcera un réquisitoire par lequel il réclame la condamnation ou l'acquittement du suspect ;
 - le suspect est alors entendu en sa défense sous forme de plaidoiries et éventuellement, de conclusions écrites ;
 - enfin, tous les intervenants peuvent réintervenir dans ce qu'on appelle les **répliques**, le suspect ayant toujours le dernier mot.
- **la phase de délibération peut commencer**
 - au tribunal correctionnel, on décide en une seule séance de la culpabilité (ou de l'acquittement), de la peine à infliger et des réparations à accorder aux victimes ;
 - à la cour d'assises, la délibération peut se faire en deux temps : délibération sur la culpabilité ou non par le seul jury (les douze citoyens juges) qui rend publiquement son verdict et, si nécessaire, délibération du jury et le la cour sur la peine ; enfin, le prononcé de l'arrêt, les réclamations des victimes étant examinées ultérieurement.

L'ESSENTIEL

Point 1 La marchandisation du droit : le «tout à la justice »

- La juridisation versus les lieux de médiation traditionnelle
- La demande de justice : changements quantitatifs et qualitatifs

Point 2 « Faire parler le droit »

- Qu'est-ce que le droit ?
- La spécificité de la justice
- L'indépendance du « tiers »

Point 3 Les « acteurs de justice »

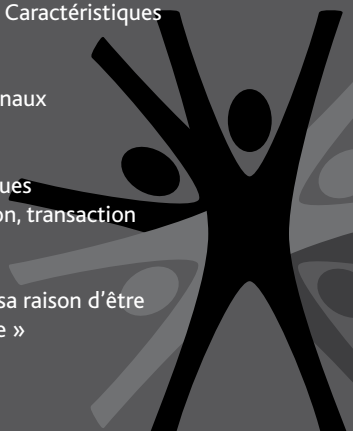
- Qui juge ? Caractéristiques
- Qui poursuit ? Caractéristiques
- Qui défend ? Caractéristiques
- Qui tient note de ce qui se passe? Caractéristiques
- Qui éclaire le juge ou le procureur du point de vue technique ? Caractéristiques
- Qui fait respecter les décisions de justice ? Caractéristiques

Point 4 L'organisation de la justice

- Le souci de spécialiser les cours et les tribunaux
- Le souci de révision : les voies de recours
- Le souci de rapprochement
- Les autres lieux de jugement : caractéristiques
- Où il est question de conciliation, médiation, transaction

Point 5 Les procédures de la justice

- La procédure pour séparer le vrai du faux : sa raison d'être
- Les quatre principes d'un «procès équitable »
- Les méandres d'un procès civil
- Les méandres d'un procès pénal



Pour en savoir plus :

- Dayez, B. (1999), A quoi sert la justice pénale ?, Bruxelles, Larcier, Collection « Petites fugues »
- Matray, C. (1997), Le chagrin des juges, Bruxelles, Editions Complexe, Collection « Intervention »
- Panier, C. (2004), Comprendre la justice, Bruxelles et Louvain-La-Neuve, Academia Bruylant
- Panier, C. (2004-2008), La justice un tiers pouvoir à réformer ? in Actual Quarto, Altoria averbode (la présente contribution est largement fondée sur cette publication)
- Ringelheim, F. (1998), Amour sacré de la justice... à la recherche d'une introuvable, Bruxelles, Labor, Collection « Quartier libre »

Les bases du financement des pouvoirs publics La solidarité interpersonnelle

.....

Pierre-Paul Maeter¹
Président du Service Public
Fédéral de l'Emploi
Bruxelles

1 Voir aussi « Protection sociale et citoyenneté »



Abstract

« Rage taxatoire », « Enfer fiscal », « État dépensier »,... Toutes ces formules sont familières et donnent à penser que l'on paie trop d'impôts en Belgique.

Mais, au fond, à quoi servent les impôts ?

Sans trop y faire attention, nous sommes quotidiennement au contact des services publics, dans toutes leurs composantes : de la commune aux ministères en passant par la SNCB ou la RTBF.

L'école, les routes et autoroutes, les centres sportifs communaux, le train, les bus, le métro, l'éclairage public, le remboursement des soins de santé, la police, les services d'incendie, les centres culturels et bien d'autres choses encore, sont en Belgique, dans une très large mesure, financés collectivement.

Pour financer ces services, les pouvoirs publics doivent disposer, comme dans un ménage, de ressources suffisantes et, pour y parvenir, les citoyens et les entreprises versent une partie de leurs revenus ou de leurs bénéfices à l'État.

Les impôts sont donc la première source de financement de nos besoins collectifs et des services prestés à la population.

1. Panorama général des impôts en Belgique

Les impôts ou taxes sont des **prélèvements obligatoires** effectués par une autorité publique en vertu des pouvoirs que lui confèrent la Constitution ou des lois institutionnelles, en vue de financer tout ou partie de son fonctionnement et de ses prestations.

Bon an mal an, ces prélèvements obligatoires atteignent 92 milliards d'euros (hors taxes régionales, provinciales ou communales).

Le niveau des recettes est fortement tributaire de la croissance économique ; plus l'activité économique se développe :

- plus il y a des emplois et dès lors de l'impôt des personnes physiques ou IPP ;
- plus il y a de la consommation et dès lors de la TVA et des accises qui sont des impôts sur la consommation ;
- plus il y a des bénéfices et dès lors de l'impôt des sociétés ou ISOC.

C'est pourquoi, les observateurs (économistes, responsables politiques,...) établissent souvent un rapport entre les recettes fiscales et le produit intérieur brut (PIB), principal indicateur de la croissance économique.

La réforme de l'État, et plus précisément le passage d'un État unitaire à un État fédéral organisé en Communautés et en Régions, entamé en 1970, a profondément bouleversé notre paysage fiscal.

Si la plupart des impôts sont restés nationaux (l'IPP, la TVA, l'impôt des sociétés), un grand nombre d'impôts sont désormais de la compétence des Régions, notamment :

- **Le précompte immobilier** qui est une taxe que les propriétaires d'immeubles (maisons, appartements, entrepôts, bureaux), paient tous les ans en fonction du revenu cadastral de ces immeubles (le revenu cadastral est une valeur censée représenter la valeur locative annuelle de ces immeubles) ;
- **Les droits d'enregistrement** qui sont un impôt fixe ou proportionnel prélevé à l'occasion de certaines transactions comme par exemple (et c'est le plus important) lors de l'achat d'un bien immobilier. Ils sont dans ce dernier cas, calculés sur la valeur du prix de vente. Tous les droits d'enregistrement n'ont pas été régionalisés. Mais l'essentiel est aujourd'hui de compétence régionale ;
- **Les droits de succession** qui sont un impôt payé par les héritiers sur la valeur des biens reçus en héritage. Leur montant varie en fonction de la proximité familiale (lien sanguin, liens du mariage ou de la cohabitation légale).

On parle dès lors d'**autonomie fiscale** des Régions qui constitue une source de financement propre de ce niveau de pouvoir.

Mais ce n'est pas la seule ressource des Régions ; une loi spéciale (c'est-à-dire une loi votée par le Parlement fédéral, en application de la Constitution, dans des conditions plus strictes de majorité) organise le financement des Communautés et des Régions ; cette loi prévoit qu'une grande partie des recettes de l'IPP et de la TVA sont transférées vers les Communautés et les Régions, selon des clés de répartition qui sont fixées dans la loi et tiennent compte de certaines réalités économiques ou sociologiques (par exemple pour la répartition de la TVA entre les Communautés, il est tenu compte du nombre d'élèves dans chacune d'elles).

Ces ressources, quoique prélevées par l'État fédéral, sont donc versées aux Communautés et aux Régions afin de leur permettre d'assurer les services qu'elles prestent, comme par exemple l'enseignement qui représente l'essentiel de leur budget.

Les Communautés et les Régions elles-mêmes allouent sous forme de dotations d'importants moyens à certaines entreprises publiques qui prestent d'importants services : la RTBF, le TEC, la STIB, l'Office de la naissance et de l'enfance, etc

Les principales ressources de l'État figurent dans le tableau suivant dans lequel :

- **l'IPP** est un impôt payé sur les revenus professionnels pour l'essentiel (rémunérations, profits, revenus de remplacement comme les pensions, etc) ;
- **Le précompte mobilier** est un impôt payé sur les revenus financiers, notamment sur les dividendes, les intérêts de l'épargne (au-delà d'un certain montant exonéré) ;
- **Les accises** sont un impôt sur la consommation qui s'applique à certains produits : ce sont des montants fixes dont les minima sont fixés par l'Europe dans de très nombreux cas, notamment dans le domaine de l'énergie ;

- **La taxe compensatoire des accises** s'applique à la possession de certains véhicules diesel ;
- **L'Eurovignette** est une taxe qui s'applique à la possession de véhicules de plus de 12 tonnes.

Inventaire des recettes fiscales estimées (2007)

Impôts fédéraux	En milliards d'euros
Impôt des personnes physiques (IPP) :	33,919
Précompte mobilier :	2,932
Impôt des Sociétés :	11,935
TVA et assimilés :	25,318
Accises :	6,997
Droits d'enregistrement non régionalisés :	0,085
Taxe compensatoire des accises :	0,104
Divers :	0,099
Amendes et droits divers :	0,801
<i>Une importante partie des recettes de l'IPP et de la TVA sont rétrocédées aux Régions et aux Communautés</i>	
Sous total fédéral :	82,181
Impôts régionaux	
Taxe de circulation :	1,260
Taxe de mise en circulation :	0,331
Eurovignette :	0,115
Taxe sur les jeux et paris et appareils automatiques :	0,119
Précompte immobilier :	0,044 (1)
Droits d'enregistrement :	3,590
Droits de succession :	1,677
Amendes et droits divers régionalisés :	0,012
Sous total régional :	7,148
Impôts « européens »	
Droits de douanes :	2,235
Sous total « Europe » :	2,235
<i>Les droits de douanes sont prélevés par l'État belge mais reversés à l'Europe</i>	
Total général :	91,5 milliards

(1) hors additionnels communaux

NB : une partie des recettes TVA est également rétrocédée à l'Europe. De même, une partie des recettes IPP et TVA est affectée au financement des entités fédérées en application de la Loi spéciale de financement.

2. La politique fiscale

L'impôt se voit attribuer **quatre grands objectifs** :

- le financement des biens et des services publics : c'est la **fonction allocative** ; on alloue des moyens pour financer des services.
Sait-on que si un ménage devait supporter seul le coût des 6 années d'école primaire d'un enfant (traitement des enseignants, frais de fonctionnement de l'école, fournitures, équipements, bâtiment, etc.), il lui en coûterait 20 000 euros.
Sait-on aussi que si l'on devait payer un ticket de bus en Wallonie pour faire un petit déplacement d'un bout de la ville à l'autre, sans financement public, autrement dit sans impôt, le prix du ticket grimperait de 1,30 euros à 4,70 euros.
Dans de telles conditions, il y a fort à parier que ceux qui disposent de faibles revenus n'auraient pas accès aux biens même les plus fondamentaux comme les soins de santé.
- la redistribution des revenus : c'est la **fonction redistributive** ; l'impôt sert à financer des biens et des services en prélevant plus chez ceux qui ont d'importants revenus que chez ceux qui en ont moins ; par ce fait, les revenus sont redistribués dans une certaine mesure.
D'une part, la progressivité de l'impôt réduit partiellement l'écart entre les hauts revenus et les bas revenus et, d'autre part, les personnes qui disposent d'un faible revenu contribuent moins au financement d'une série de services communs que les personnes disposant de hauts revenus (ainsi, le service incendie est le même pour tout le monde quel que soit le revenu, mais, par l'impôt, les plus aisés y contribuent davantage).
- l'incitation de certaines activités ou de certains comportements : c'est la **fonction incitative** ; ainsi, en accordant une déduction d'impôt aux personnes qui empruntent pour acquérir ou construire une maison d'habitation, on encourage l'accès à la propriété ;
- le soutien à la croissance et à l'emploi : c'est la **fonction stabilisatrice** ; ainsi, pour favoriser le pouvoir d'achat des travailleurs ne bénéficiant que d'un petit salaire et pour encourager l'emploi, l'État peut diminuer les impôts sur les bas revenus du travail ; une telle mesure creuse l'écart entre l'allocation de chômage et le salaire et favorise donc la transition du chômage à l'emploi en protégeant mieux le revenu de la personne qui accepte le nouvel emploi : c'est ce qu'on appelle lutter contre les « pièges à l'emploi ».

Dans la poursuite des quatre objectifs, deux critères retiennent en général l'attention de ceux qui ont à décider de la politique fiscale (les parlements et les gouvernements) : **l'équité et l'efficacité**, critères qui font généralement l'objet d'arbitrages

- Le **critère de l'efficacité** porte l'idée que si l'impôt doit financer la production jugée nécessaire de biens et de services publics, il doit le faire en perturbant le moins possible les mécanismes de marché.
Ce critère induit pour ceux qui le privilégient, plusieurs conséquences : l'impôt doit être le plus bas possible et le plus uniforme possible : autrement dit, il doit s'appliquer à la base taxable – les revenus, les bénéfices, les produits – avec le moins d'exemptions possibles et sans différenciation de taux.
- Le **critère de l'équité** est différent et porte l'idée que l'impôt doit être prélevé de manière juste ; cette justice fiscale se conçoit horizontalement et verticalement ; on parle d'équité horizontale et verticale
 - **L'équité horizontale** signifie que tous les revenus doivent contribuer de la même manière ; les revenus du travail (les salaires, les traitements, les profits de professions libérales, les bénéfices d'indépendants), les revenus du capital (les dividendes, les intérêts, les plus-values, etc.), les revenus immobiliers, etc.
 - **L'équité verticale** signifie que l'impôt doit tenir compte de la capacité de contribuer qu'ont les personnes (ou les entreprises), c'est-à-dire de leur niveau de revenus ; c'est ce qu'on appelle la **progressivité de l'impôt** : plus le revenu est élevé, plus le prélèvement est important.

L'impôt des personnes physiques par exemple, est calculé selon un barème progressif :

Barème de l'IPP

0 à 7 560	: 25 %
7 560 à 10 760	: 30 %
10 760 à 17 920	: 40 %
17 920 à 32 860	: 45 %
A partir de 32 860	: 50 %

NB : les montants s'entendent du revenu imposable net c'est-à-dire du revenu brut moins les cotisations sociales, moins les frais professionnels et moins les dépenses déductibles (comme par exemple les frais de garde d'enfants).

Cette équité concourt en définitive à assurer un **effet redistributif** à l'impôt : après l'impôt, l'écart entre les bas et moyens revenus d'un côté (lesquels paient aussi de l'impôt) et les hauts revenus, se rétrécit.

Dans le tableau ci-dessous, pour ce qui concerne **l'impôt des personnes physiques**, l'on voit par exemple que si la part des revenus supérieurs à 48.000 euros dans la totalité des revenus déclarés est de 30 %, avant impôt, elle redescend à 25,9 % après impôt.

L'IPP a donc bien un caractère redistributif et se situe par conséquent au cœur de la solidarité interpersonnelle.

Le caractère redistributif de l'impôt des personnes physiques

Seuils de revenus supérieurs	Part des revenus avant impôt	Part dans l'impôt des personnes physiques	Part des revenus après impôt
7 188	1,3 %	0,0 %	1,8 %
10 738	3,7 %	0,4 %	4,9 %
13 080	4,8 %	1,1 %	6,1 %
15 863	5,9 %	2,6 %	7,0 %
18 914	7,1 %	4,6 %	7,9 %
22 292	8,3 %	7,0 %	8,8 %
26 958	9,9 %	9,4 %	10,1 %
34 460	12,4 %	13,1 %	12,1 %
47 485	16,3 %	19,4 %	15,3 %
-	30,2 %	42,4 %	25,9 %

Source : K. VAN CAUTER, L. VAN MEENSEL, « *Le caractère redistributif des impôts et des cotisations sociales* », Banque Nationale de Belgique, Revue économique, 2006, page 71

Les critères d'efficacité et d'équité entrent bien sûr régulièrement en conflit, conflit qui détermine les choix politiques.

C'est ainsi par exemple que le Gouvernement pour soutenir les PME par rapport aux multinationales, leur a réservé certains avantages fiscaux (par exemple lorsqu'elles recrutent des travailleurs supplémentaires). Cela sert l'équité voulue par le Gouvernement (lequel veut aider en priorité les petites entreprises qui n'ont pas de grands moyens), mais pour certains cela va desservir l'efficacité parce que le marché fonctionnera moins librement.

Tous les impôts ne sont pas progressifs et redistributifs.

La TVA, par exemple, sur les biens et services, est même dégressive. Lorsque l'on observe la part de la TVA dans le budget des ménages, l'on s'aperçoit qu'elle baisse à mesure que le revenu augmente. Car à partir d'un certain niveau de revenus, les personnes ne consomment plus, mais épargnent ; or, il n'y a pas de TVA sur l'épargne.

On constate donc que les quatre fonctions de l'impôt combinées aux deux critères d'efficacité et d'équité, constituent des **enjeux de débats politiques** très importants :

- Quels services faut-il assurer à la collectivité ? A quels prix pour les citoyens ? Avec quel équilibre entre la qualité des prestations et leur coût ?
- Quelle redistribution des revenus, l'impôt doit-il assurer ? L'impôt est-il assez progressif ou pas ? L'imposition est-elle équilibrée entre les taxes prélevées sur les revenus du travail et celles prélevées sur les revenus du capital ? Comment évoluent les parts respectives des revenus du travail et du capital dans le PIB (la richesse totale créée dans le pays) ? Faut-il que la politique fiscale agisse sur cette évolution ?
- En quoi la fiscalité peut être un outil pour répondre à des défis actuels de notre société (comment encourager, par exemple, par l'impôt des réflexes de consommation écologique des citoyens ?)
- L'impôt peut-il être un outil de la politique de l'emploi ?
- L'impôt doit-il être un instrument de soutien des faibles revenus (une diminution de l'impôt augmente le salaire net des travailleurs) ou faut-il plutôt augmenter les salaires bruts (avant impôt) payés par les employeurs ? Comment l'impôt peut soutenir la croissance économique ?
- Quel est l'équilibre souhaitable entre les quatre fonctions de l'impôt ?

3. Les cotisations sociales : au cœur de la solidarité

Aux recettes fiscales, s'ajoutent les **cotisations sociales** qui visent pour leur part à financer nos protections sociales : le remboursement des soins de santé, des médicaments, les allocations familiales, l'assurance contre le chômage, les accidents du travail, notamment.

Les cotisations sociales financent aussi nos pensions.

Elles sont de deux types : il y a les cotisations personnelles payées par les travailleurs et les cotisations patronales, payées par les employeurs. Elles sont toutes deux calculées sur le salaire brut.

Les cotisations sociales sont la participation obligatoire des travailleurs et des employeurs au système de l'assurance sociale des travailleurs : **la sécurité sociale**.

Il s'agit en somme d'une assurance, comme les assurances privées contre l'incendie par exemple ou en responsabilité civile, mais avec quelques différences notables qui fondent la solidarité interpersonnelle :

- elle ne couvre que les risques sociaux, autrement dit tout évènement qui peut empêcher un travailleur de disposer de revenus professionnels normaux ou réduire son niveau de vie ;

- les primes ne sont pas fonction du risque, mais du revenu : le coût de votre assurance auto sera le même quel que soit votre salaire ; en revanche le coût de votre assurance en soins de santé dépend de l'importance de votre salaire ;
- contrairement aux assurances privées, la sécurité sociale n'a pas pour objectif de faire du profit.

Les risques ou les besoins couverts par la sécurité sociale peuvent se résumer comme suit

Risque ou besoin	Intervention de la sécurité sociale
Maladie	Remboursement des soins de santé
Perte de revenus en cas de maternité, de maladie, ou d'invalidité	Indemnités de maladie invalidité
Vieillesse ou décès prématurément	Pension de retraite ou de survie
Accident de travail ou maladie professionnelle	Allocations d'accident du travail ou de maladies professionnelles
Avoir des enfants	Allocations familiales et primes de naissance
Perdre son emploi ou ne pas en trouver après ses études	Allocations de chômage et allocations d'attente
Prendre des vacances	Pécule de vacances

On peut dès lors considérer les cotisations sociales tant personnelles que patronales, comme un salaire différé (ou invisible) des travailleurs, dans la mesure où ce salaire lui sera versé quand survient le risque ou le besoin.

En 2006, c'est près de 43,4 milliards d'euros de cotisations sociales (au sens large, c'est-à-dire en ce compris les cotisations pour les vacances annuelles et le fonds de sécurité d'existence) qui ont été versées à l'ONSS par les travailleurs salariés et par leurs employeurs. (Il y a lieu aussi de tenir compte des cotisations sociales versées par les indépendants à l'INASTI).

Même si les cotisations payées par les employeurs et par les travailleurs demeurent les sources essentielles de financement de la sécurité sociale, ces dernières années, l'État a augmenté considérablement sa propre part de financement en affectant à la sécurité sociale, des moyens généraux issus des recettes fiscales. C'est ce qu'on appelle le **financement alternatif de la sécurité sociale**.

Ce financement alternatif a été nécessaire parce que les gouvernements ont voulu alléger le poids du paiement des cotisations sociales des employeurs et des travailleurs bénéficiant d'un salaire modeste.

D'une part, en réduisant les cotisations des employeurs, les gouvernements ont voulu favoriser la compétitivité de l'économie et stimuler l'embauche des personnes à faible salaire et/ou l'embauche de certains groupes cibles (faiblement qualifiés, jeunes, chômeurs de longue durée...).

D'autre part, en réduisant les cotisations sociales payées par les travailleurs faiblement rémunérés, les gouvernements ont voulu augmenter les salaires de ces travailleurs sans augmentation du salaire payé par l'employeur.

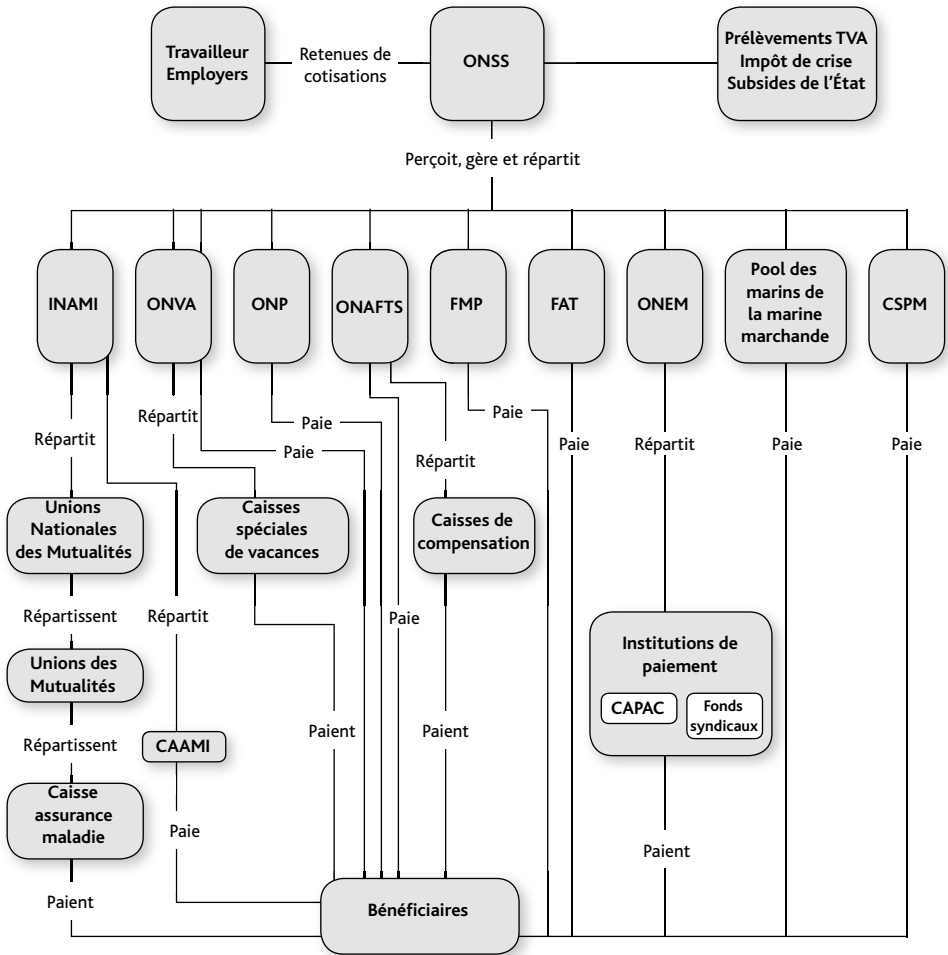
Il fallait donc compenser ces moindres recettes pour la sécurité sociale pour en garantir l'équilibre budgétaire et pour ne pas mettre en péril les missions de cette sécurité sociale (ses prestations).

Très régulièrement, le niveau de financement de la sécurité sociale et les parts respectives prises en charge par les employeurs, par les travailleurs et par l'État, font l'objet de débats politiques, dont on peut mesurer l'importance vu les sommes en jeu et le rôle fondamental de la sécurité sociale dans notre société. C'est certainement le **ciment de solidarité interpersonnelle** le plus important d'une société développée comme la nôtre.

Un schéma dressant le panorama de toutes les institutions actives dans le secteur de la sécurité sociale, donnera un aperçu assez complet de toutes **les prestations financées par la sécurité sociale**.

Il faut noter que, en Belgique, il y a :

- 422 000 chômeurs ayant droit à une allocation payée par l'ONEM, (il s'agit des demandeurs d'emploi inoccupés ayant droit à des allocations) ;
- 1 730 000 pensionnés ;
- 17,287 milliards d'euros ont été dépensés en 2006 en soins de santé ;
- le coût moyen de l'assurance soins de santé s'élève à 1.676 euros par assuré ; chez les personnes âgées de 90 ans et plus, ce coût s'élève à 10 927 euros ;
- 1 890 000 enfants bénéficient d'allocations familiales, pour 1 086 000 allocataires ;
- etc.



Source : ONSS (www.onss.be)

Légende :

- ONSS : Office national de la sécurité sociale (il centralise toutes les recettes, lesquelles sont ensuite réparties).
- INAMI : Institut National d'assurance maladie invalidité (remboursement des soins de santé, allocation de maladie invalidité)
- ONVA : Office national des vacances annuelles (pécules de vacances)
- ONP : Office national des pensions (calcule et verse les pensions)

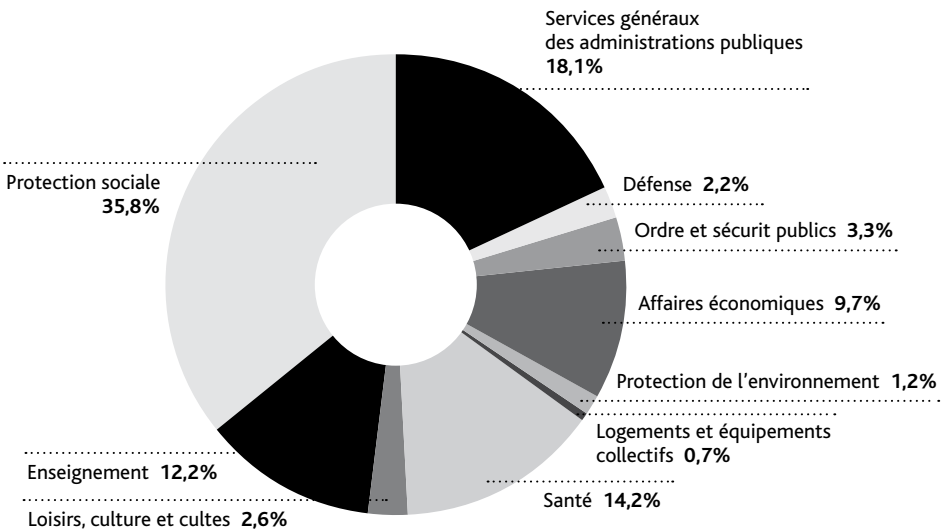
- ONAFTS : Office nationale des allocations familiales des travailleurs salariés (allocations familiales)
- FMP : Fonds des maladies professionnelles (allocations pour maladie professionnelles)
- FAT : Fonds des accidents du travail (allocations pour accident du travail)
- ONEM : Office national de l'emploi (allocations de chômage)
- CSPM : Caisse de secours et de prévoyance en faveur des Marins

Les prestations servies par les institutions de la sécurité sociale forment également l'enjeu de débats politiques récurrents : faut-il que la sécurité sociale financée par la solidarité prenne en charge toutes les prestations, ou convient-il de confier des prestations à des assurances privées ?

En matière de chômage, faut-il limiter le droit des demandeurs d'emploi aux allocations dans le temps ou convient-il de maintenir le système actuel de droit illimité dans le temps, couplé à un accompagnement de ces personnes par les services publics de l'emploi et à une vérification (assortie le cas échéant de sanctions) de leur engagement personnel dans la recherche active d'emploi ?

Annexe : Ventilation des dépenses des administrations par destination

Dépenses des administrations publiques par destin en pourcentage du total, 2005



Source : ICN.

L'ESSENTIEL

Point 1 Panorama des impôts en Belgique

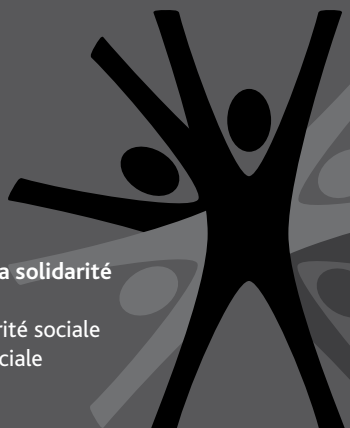
- Vous avez dit « impôts » ?
- Impôts nationaux et régionaux

Point 2 La politique fiscale

- Les quatre objectifs de la politique fiscale
- L'efficacité et l'équité de l'impôt
- Enjeux et débats politiques

Point 3 Les cotisations sociales : au cœur de la solidarité

- Les cotisations sociales
- Risques et/ou besoins couverts par la sécurité sociale
- Les prestations financées par la sécurité sociale



Pour en savoir plus :

- « Mémento fiscal », Service d'études et de documentation du SPF Finances, avril 2008: http://docufin.fgov.be/intersalgfr/thema/publicaties/memento/pdf/MF2008_V01_complet.pdf
- Rapport annuel de l'Administration des impôts et du recouvrement, 2006, http://fiscus.fgov.be/interfaabfr/Jaarverslag2006/pdf/jaarverslagFR_2006.pdf et pour les statistiques : <http://fiscus.fgov.be/interfaabfr/Jaarverslag2006/pdf/tableaux-et-graphiques-2006.pdf>
- Sur la sécurité sociale : <http://www.socialsecurity.fgov.be/>
- « Pourquoi payer des impôts et des cotisations sociales », Fondation André Renard, 2006
- « L'imposition des revenus : des modèles remis en question ? », Reflets et perspectives de la vie économique, 2006, n°3

Les droits de l'homme et les libertés des citoyens

.....

Edouard Delruelle
Professeur
Université de Liège



Abstract

*Une date peut nous servir de repère historique : le 26 août 1789 ; ce jour-là, après plusieurs semaines de débats présidés par Mirabeau, l'Assemblée Nationale française adopte les 24 articles de la **Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen**.*

Cette Déclaration aura un énorme retentissement : rédigée et proclamée à un moment historique particulier (dans l'effervescence de la Révolution, au moment où la France se dote, pour la première fois de son histoire, d'une Constitution), cette Déclaration parle néanmoins de droits universels.

*En effet, elle s'adresse à tous les hommes et à toutes les femmes, dont elle proclame que « tous naissent et demeurent libres et égaux en droits » (article 1^{er}) ; c'est le paradoxe et la grandeur des droits de l'Homme : ils répondent toujours à une certaine situation historique, à des besoins et des **revendications particulières** (donc, on ne peut pas se dispenser d'en faire l'histoire, de retourner aux conditions d'émergence des différents droits), et en même temps ils n'ont de sens et de « succès » que par la **dimension universelle** qui les caractérise.*

1. Les droits de l'Homme sont une idée « moderne », au sens propre du terme

Avant les Temps Modernes (disons le XV^e siècle), non seulement on ne les rencontre pas, mais ils ne sont même pas « pensables » ; ce qui n'est pas pensable dans les sociétés pré-modernes (société médiévale, société antique, société orientale, chinoise, amérindienne, etc.), c'est l'idée que *l'individu* possède des droits *en tant qu'individu*, des droits tirés du simple fait d'être un individu vivant, travaillant, parlant.

Cela ne veut pas dire que dans ce type de société, il n'y avait pas de droit.

Le droit comme ensemble de règles qui confèrent des prérogatives et des devoirs aux membres de la société, existe dans *toutes* les sociétés. Il n'y a pas de société sans droit (même s'il y a des sociétés sans État, ou sans système judiciaire spécifique). Dans certaines civilisations, comme la civilisation romaine, le droit pouvait même être extrêmement élaboré et sophistiqué ; cependant, les hommes détenaient alors *tous* leurs droits du *statut* qui était le leur dans la société : homme libre ou esclave, homme ou femme, autochtone ou étranger, etc. ; leurs droits dépendaient aussi de la *communauté* dont ils faisaient partie (clan, confrérie religieuse, corporation, etc.).

Dans ce type de société, mes droits sont donc tout entiers définis par ma *place* dans la société : par exemple, je suis forgeron (et donc j'ai des droits en tant que membre de ma corporation), membre de tel clan (et donc protégé par lui), etc.

L'idée d'avoir des droits parce que je suis un homme, et qu'à ce titre je suis propriétaire de mon corps et de moi-même, voilà une idée qui était inconnue ; c'est la raison pour laquelle la pire des sanctions que pouvait alors subir un être humain, c'était d'être mis au ban de la société (banni, proscrit, excommunié...), car il perdait alors tous les droits attachés au statut qui était le sien au sein du groupe, et il n'avait ainsi plus aucune reconnaissance, plus aucune protection non plus, ce qui le condamnait à une existence misérable, « inhumaine », quand ce n'était pas à la mort.

Même dans la société « démocratique » d'Athènes (-VI^e/-IV^e siècles), il n'y a pas de sens à parler de droits de l'homme ; certes, on a alors accordé aux citoyens une liberté extraordinaire pour l'époque, celle de participer aux décisions politiques (*isonomia* = égalité de droits politiques ; *iségoria* = égalité de parole). Mais il ne s'agissait pas encore, loin s'en faut, de droits de l'homme au sens où nous l'entendons. Les citoyens qui débattaient sur l'*agora* (place bordée d'édifices publics – centre de la vie politique, religieuse et économique dans la Grèce antique) ne disposaient pas vraiment de libertés fondamentales telle que la liberté d'expression (par exemple, pas question de remettre en cause les Dieux : Socrate le payera de sa vie !) ; de surcroît, 90 % de la population n'avait pas accès à la citoyenneté : esclaves, femmes, étrangers ...

Si les Grecs ont inventé la citoyenneté active, ils ignoraient les droits de l'homme ; on peut en dire autant des Romains, qui ont certes inventé le droit civil (droit des personnes, droit des biens, droit des obligations), extraordinaire dispositif de règlement des conflits et des litiges (dont nous sommes encore redevables aujourd'hui), mais les Romains n'auraient jamais toléré l'idée que les hommes (et les femmes encore moins !) possèdent des droits égaux, tirés du simple fait d'être des êtres humains.

Dans les sociétés pré-modernes, la cohésion du corps social est donc première ; elle est d'ailleurs garantie par Dieu ou les Dieux. C'est là aussi une différence majeure avec la société « moderne » : le fondement de la société était situé en « haut », et même « au-delà » : il émanait non pas des hommes eux-mêmes, mais des puissances invisibles et transcendantes.

Alors, comment et quand cette idée de droits de l'homme, attachés à l'homme en tant qu'il est un simple individu, a-t-elle pu émerger ?

2. L'émergence de l'idée des droits de l'homme

Parmi toutes les explications, on retiendra la plus « matérielle ». L'Occident, au milieu du Moyen-âge, a connu une période de paix relative et de croissance économique (développement de l'agriculture, commerce avec l'Orient, proto-industrie, essor des villes) ; la main d'œuvre et le savoir-faire de l'individu ont alors pris de plus en plus de valeur, et assez logiquement le « prix » de l'individu lui-même (de sa vie, de son corps), s'est apprécié.

Dans la foulée, l'individu a aussi été dégagé, très progressivement (entre les XIII^e et XVII^e siècles), de l'emprise des communautés de proximité (famille, clan, corporation, paroisse), c'est-à-dire que son existence s'est de moins en moins définie par son appartenance à un groupe, et a commencé à avoir de la valeur en soi.

En conséquence, la *vie* des individus a acquis une valeur nouvelle, que le pouvoir politique et juridique a commencé à prendre en compte. La couche la plus archaïque des droits de l'homme, c'est donc le *droit de vivre*, d'être propriétaire de soi-même, de *disposer de son corps*.

Une telle idée implique notamment le droit de ne pas être arrêté arbitrairement par le pouvoir ; c'est ainsi qu'en Angleterre, au XVII^e, on a généralisé un droit qui était jusque-là réservé aux nobles : celui de ne pas subir un emprisonnement arbitraire ou vexatoire.

On appelle ce droit *habeas corpus* qui annonce le droit fondamental de disposer de son corps, et d'être protégé contre les arrestations arbitraires.

La formule « habeas corpus » (« aie le corps ») débute l'ordonnance qui s'adresse au geôlier (et non au prisonnier) de produire physiquement le prisonnier devant la Cour, ce qui est une manière de s'assurer de son intégrité physique : « Aie le corps [la personne du prisonnier], afin que son cas soit examiné ». L'*habeas corpus* énonce le principe suivant, qui reste aujourd'hui encore un des principes fondamentaux des droits de l'homme : « aucun homme libre ne sera saisi, ni emprisonné ou dépossédé de ses biens, déclaré hors-la-loi, exilé ou exécuté, de quelque manière que ce soit. Nous ne le condamnerons pas non plus à l'emprisonnement sans un jugement légal, conforme aux lois du pays ».

A cette époque, comprenant parfaitement le sens de cette évolution, le philosophe Thomas Hobbes (véritable fondateur de la pensée politique moderne) soutient dans le *Léviathan* que le but de l'État n'est pas de servir Dieu ou l'Eglise, ou de préserver les hiérarchies sociales « naturelles », mais d'assurer la sécurité d'existence des *individus*. Thomas Hobbes n'est certes pas un « démocrate » (il est même partisan de la monarchie absolue), mais il fixe les conditions d'une société qui n'est plus une société faite de groupes et se pensant comme un corps, mais qui est dorénavant une *société d'individus* pourvus d'une existence propre, indépendamment de l'ensemble où ils s'inscrivent.

Et Hobbes montre alors, avec une lucidité remarquable, le problème qui se pose désormais : s'il n'y a plus, au départ, que des individus, comment penser et organiser leur coexistence ? Comment éviter qu'ils ne se menacent constamment les uns les autres ? Comment assurer leur sécurité ? Pour Hobbes, il n'y a qu'une seule solution : un État tout puissant, détenteur du monopole de la violence légitime, et qui protège les individus les uns des autres. L'État doit dissuader, par la terreur s'il le faut, tous

ceux qui voudraient menacer la sécurité des individus : délinquants, subversifs, « terroristes », et évidemment puissances étrangères ennemies.

Mais on voit de suite le danger d'une telle « solution » : est-ce que l'État, qui est institué pour être le garant des droits de l'individu, ne fait pas peser sur ces droits mêmes la plus grande menace : celle de la violence « policière », de la terreur d'État ?

Les philosophes des Lumières qui viennent après Hobbes vont dès lors plaider pour que l'État n'ait que des prérogatives *limitées*, et que son action soit constamment *contrôlée* par les citoyens eux-mêmes.

Ainsi, on voit apparaître deux autres droits fondamentaux, qui viennent donc s'ajouter « logiquement » à celui de vivre et de disposer de son corps :

- **le droit d'être libre** : de penser et de s'exprimer librement, de choisir librement sa profession, sa religion, son lieu de résidence, de circuler et de s'associer librement, etc., sans interférence de l'État ;
- le droit de contrôler le pouvoir, voire même de l'exercer directement ou *via* ses représentants : **le droit d'être un citoyen et une citoyenne actif et active** qui concourt à la politique menée par l'État, qui participe à la « volonté générale », pour reprendre une expression de Jean-Jacques Rousseau.

Ainsi, vers la fin du XVIII^e siècle, au moment de la *Déclaration d'Indépendance des États-Unis* (1776) puis de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (1789), les droits de l'homme sont à peu près en place¹.

Ils s'organisent autour de trois « piliers » fondamentaux :

- la *sécurité* (le droit de vivre et de disposer de mon corps) ;
- la *liberté* (le droit de choisir mon mode d'existence) ;
- la *citoyenneté* (le droit de participer à la vie de l'État)

Ces piliers constituent ce qu'on appelle traditionnellement les droits de la « **première génération** ».

Ce qui ressort de ce dispositif, c'est évidemment qu'il repose sur un paradoxe : les droits de l'homme sont à la fois des droits « pour » l'État (car ils ont besoin de lui pour être institués et garantis) et « contre » l'État (car c'est également lui qui les menace).

D'un côté, il nous faut « plus » d'État (plus de contrôles, de lois, etc.) pour assurer notre sécurité, et d'un autre côté, « moins » d'État afin de garantir nos libertés (moins de contrôles, de lois, etc.).

.....

1 Il est intéressant de noter que, en 1793, Olympe de Gouges, femme de lettres française devenue femme politique et polémiste, morte sous la guillotine, a écrit « La déclaration des droits de la femme et de la citoyenne » dans laquelle elle affirme l'égalité des droits civils et politiques des deux sexes, insistant pour que l'on rende à la femme des droits naturels que la force des préjugés lui avait retirés.

Ce paradoxe, constitutif de toute société démocratique, est irréductible ; ce qu'il faut, c'est alors une vigilance et une attention permanente *de la part des citoyens* pour trouver le bon équilibre, en fonction des circonstances historiques : autrement dit, c'est la *citoyenneté* qui réalise la « synthèse » entre *sécurité* et *liberté*.

Mais si, fin XVIII^e début XIX^e siècle, le dispositif des droits de l'homme est en place, tout le monde n'en bénéficie pas encore, loin s'en faut, même dans les pays où ils sont d'application : entre autres, les femmes restent dépendantes juridiquement de leurs maris et n'ont pas accès aux droits politiques ; l'esclavage persiste aux USA ; mais surtout, la grande majorité des individus (ouvriers, paysans, petits artisans, etc.) ne sont que des citoyens « passifs » dépourvus du droit de vote, comme de celui de se regrouper pour défendre leurs intérêts. Et s'ils bénéficient formellement des droits fondamentaux, les problèmes et les besoins *concrets* qui découlent de leurs conditions d'existence (précarité sociale, pénibilité du travail, mortalité, analphabétisme) ne sont pas pris en compte.

D'où l'idée, vers le milieu du XIX^e siècle, qu'il faut *élargir* les droits de l'homme pour prendre en compte ce qu'on appelle la « *question sociale* », c'est-à-dire la situation potentiellement explosive dans laquelle se trouve la classe ouvrière de l'époque. Il devenait de plus en plus inadmissible que les droits de l'homme, fondés sur l'idée d'égalité, tolèrent les profondes inégalités engendrées par la société industrielle et patriarcale. On s'est aperçu, en d'autres termes, qu'il fallait défendre les droits des individus non seulement « contre » l'État, mais aussi « contre » le marché.

Progressivement, les droits sociaux vont donc s'ajouter aux droits de l'homme : droit à la sécurité sociale (chômage, santé, pension), à l'instruction publique, mais aussi, sur le plan de la citoyenneté, droit de grève et suffrage universel.

Ces droits dits « **droits de la deuxième génération** » se distinguent de ceux de la « première génération » sur un point fondamental : c'est que pour être garantis, il faut que l'État crée des *services publics* spécifiques (services sociaux, écoles, hôpitaux), et gonfle ainsi ses prérogatives. Il faut aussi qu'il associe de *nouveaux acteurs* (les partenaires sociaux), car l'extension et la gestion de ces nouveaux droits dépendent fortement de la situation économique et du rapport de forces entre employeurs et travailleurs.

On appellera ces droits les **droits-créances**, c'est-à-dire des droits à *obtenir quelque chose* de l'État (une indemnité de chômage, un remboursement de soins médicaux, un enseignement gratuit, etc.), à la différence des *droits-libertés* qui sont des droits *d'agir sans interférence* de l'État (s'exprimer, circuler, croire en Dieu ou acheter ou vendre un bien, etc.).

Ainsi, on voit qu'une situation historique nouvelle, qui se caractérise par l'émergence d'un acteur socio-politique nouveau (en l'occurrence la classe ouvrière), débouche

sur la « découverte » de droits universels nouveaux. Cela montre bien que les droits de l'homme, tout en ayant une portée *universelle* (puisqu'ils s'appliquent à *tous* les hommes), sont toujours inscrits dans une dynamique *historique* particulière. Cette dynamique, on ne doit pas la voir comme un « progrès », car certes d'un côté les droits se complexifient, se complètent, s'additionnent, mais de l'autre l'histoire impose aussi des régressions et de lourdes défaites. De ce point de vue, l'histoire du XX^e siècle est particulièrement contrastée : d'un côté les droits de l'homme progressent (droits sociaux, droits des femmes, droits civiques des Noirs aux USA, instruments juridiques plus performants au niveau national et international, etc.), d'un autre côté ils reculent (colonialisme, montée des dictatures et des totalitarismes, jusqu'aux génocides, camps de concentration et d'extermination).

En 1948, l'ONU proclame la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Ce texte n'a pas de valeur juridique, car il n'est garanti par aucun tribunal et n'est assorti d'aucune sanction : il relève donc essentiellement de la « morale ».

Mais c'est un événement important, car il manifeste l'internationalisation des droits de l'homme ; jusqu'alors, ceux-ci se situaient dans un cadre « national ».

On peut dire qu'ils s'arrêtaient là où commençait la souveraineté des États ; si un pays ne respectait pas les droits de l'homme, il n'y avait aucun moyen de l'inquiéter, de faire pression sur lui, de lui « demander des comptes ».

3. L'émergence d'une conscience « mondiale » des droits de l'homme

Mais les horreurs du nazisme ont fait prendre conscience que la vigilance devait aussi s'exercer au-delà des frontières, autrement dit qu'il était nécessaire de relativiser le principe sacro-saint de la souveraineté des États. C'est le début d'une conscience « mondiale » des droits de l'homme (qu'incarnent aujourd'hui toutes sortes d'ONG comme la *Ligue des Droits de l'Homme*, *Amnesty International*), ce qui va avoir pour conséquence, dans les années 70, de mettre une pression politique et médiatique constante sur les pays communistes (« bloc soviétique ») accusés de violations flagrantes des droits de l'homme (censure, interdiction du multipartisme, arrestations et enfermements arbitraires, tortures, etc.).

Aujourd'hui, la même pression s'exerce sur la Chine, l'Iran, et nombre d'autres pays (en Afrique, en Amérique du Sud, en Asie).

Cette pression morale est-elle efficace sur les gouvernements en place ? Certains le contestent. Mais ainsi, on manifeste au moins son soutien aux opposants qui, à l'intérieur même du pays, défendent les droits de l'homme, souvent au péril de leurs vies.

Telles sont donc les grandes étapes de l'histoire des droits de l'homme, qui se reflète dans leur structure :

- droit à la vie et droit de disposer de son corps ;
- droits-libertés et droits du citoyen ;
- droits sociaux ;
- internationalisation des droits de l'homme.

Ces étapes ne sont pas celles d'une marche radieuse vers une humanité parfaite, mais celles d'une lutte permanente qui épouse les contours de l'histoire. Comme si l'histoire nous posait des problèmes (la question ouvrière, la question féminine, aujourd'hui la question interculturelle), et que nous essayions de les résoudre en adaptant, complétant, transformant cet « outil » à la fois juridique et politique que sont les droits de l'homme.

Cette histoire continue aujourd'hui. Ainsi, face au terrible défi écologique, on voit émerger l'idée d'un droit à un environnement sain et au développement durable. Ou encore, nos sociétés devenant de plus en plus diverses sur le plan culturel, se pose la question d'octroyer des droits aux minorités ethniques (droits spécifiques concernant la religion, la langue, les traditions).

C'est la même « dynamique » historique qui explique que, ces dernières décennies, on ait conçu au niveau international (et parfois au niveau national) des instruments juridiques spécifiques à certaines catégories d'individus considérés comme particulièrement vulnérables :

- les femmes (Convention contre la discrimination à l'égard des femmes) (1979) ;
- les enfants (Convention relative aux droits de l'enfant) (1989) ;
- les réfugiés (Convention sur les réfugiés) (1951) ;
- les handicapés (Convention relative aux droits des personnes handicapées) (2006) ;
- les travailleurs migrants (Convention relative aux droits des travailleurs migrants) ;
- les peuples autochtones (Déclaration sur les droits des peuples autochtones) (2007).

4. Le dispositif «droits de l'homme » en Belgique

En Belgique, le dispositif « droits de l'homme » repose essentiellement sur deux textes :

- la Constitution belge
- la Convention européenne des droits de l'homme.

1) La Constitution

La Constitution, dans le chapitre « Des Belges et de leurs droits », énonce les droits-libertés, les droits économiques, sociaux et culturels et les droits du citoyen :

- **droits libertés** : égalité des Belges devant la loi et égalité des femmes et des hommes (art.10) ; interdiction de la discrimination et protection des minorités idéologiques et philosophiques (art.11) ; liberté individuelle (art.12) ; abolition de la peine de mort (art.14bis), droit de propriété (art.16) ; liberté de religion et d'opinion (art.17), respect de la vie privée (art.22) ; dignité humaine (art.23) ; liberté d'enseignement (art.24) ; liberté de la presse (art.25) ; liberté de s'assembler (art.26) ; droit d'association (art.27) ;
- **droits économiques, sociaux et culturels** (art.23) : droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle ; droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables ; droit d'information, de consultation et de négociation collective (syndicats) ; droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique; droit à un logement décent; droit à la protection d'un environnement sain; droit à l'épanouissement culturel et social ;
- **droits du citoyen** : suffrage universel, vote obligatoire, éligibilité de tous les Belges, et des étrangers dans certaines conditions, etc.

La Constitution est le sommet de l'édifice juridique. La Cour constitutionnelle est habilitée à juger si les lois votées par les Parlements (fédéraux, régionaux, etc.) sont conformes à la Constitution (donc aux droits fondamentaux), et, si elle estime que tel n'est pas le cas, elle peut les annuler.

2) La Convention européenne des droits de l'homme

Comme on l'a vu, les droits de l'homme se sont également « internationalisés » et la Belgique, comme tous les pays européens, a accepté le contrôle d'un organe international indépendant : il s'agit de la Cour européenne des droits de l'homme, qui est chargée d'appliquer la *Convention européenne des droits de l'homme* (CEDH), signée en 1950 par les États membres du Conseil de l'Europe (institution de l'Union Européenne ; le Conseil de l'Europe est une organisation internationale dont le siège est à Strasbourg et qui rassemble 47 États démocratiques de l'Europe. Sa mission est de promouvoir la démocratie et de protéger les droits de l'homme et l'État de droit en Europe).

Contrairement à la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (ONU), cette *Convention* a une véritable portée juridique, pour deux raisons principales :

- il existe un tribunal (souvent appelé « la Cour de Strasbourg ») qui peut condamner les États quand ils ne respectent pas la Convention. Même si le Conseil de l'Europe ne peut pas contraindre les pays en cas de condamnation, ceux-ci respectent généralement ses décisions et se mettent en conformité. N'importe quel citoyen ou association qui estime qu'un des droits fondamentaux a été bafoué peut donc attaquer l'État belge auprès de la Cour de Strasbourg, sous certaines conditions « formelles » : avoir épuisé tous les recours au niveau belge et être soi-même la victime présumée d'une atteinte aux droits de l'homme ;
- en ce qui concerne la Belgique, cette Convention internationale a même une « applicabilité directe », c'est-à-dire que les juges belges peuvent l'appliquer directement dans leurs jugements. La Convention est même « au-dessus » d'une loi belge qui lui serait éventuellement contraire.

La CEDH garantit principalement le droit à la vie et les droits-libertés :

- **le droit à la vie** implique l'interdiction de la peine de mort, de la torture, des peines ou traitements inhumains ou dégradants, de l'esclavage et des travaux forcés ; la sécurité juridique : droit à un procès équitable, dans un délai raisonnable. Ces droits sont des droits *inconditionnels*, en ce sens qu'ils sont attachés à la qualité même d'être humain. On ne peut donc les enlever à aucun individu, même au pire criminel ;
- **les droits-libertés** : liberté de pensée, de conscience et de religion ; liberté d'expression ; liberté de propriété (de posséder des biens et d'en jouir), liberté de réunion et d'association.

Ces libertés impliquent l'interdiction de toute discrimination (pour motif de sexe, de race, d'origine, d'âge, de handicap, d'orientation sexuelle, etc.). Elles sont *conditionnelles* en un double sens : 1) elles sont limitées (par exemple, je peux exprimer mes opinions, mais à condition qu'elles ne soient pas calomnieuses, qu'elles n'incitent pas à la haine, etc.) ; 2) certaines de ces libertés peuvent être retirées à certains individus qui font l'objet de condamnations (si je suis en prison, je ne bénéficie plus de la liberté d'aller et venir).

La Belgique dispose ainsi d'un double dispositif juridique en matière de droits de l'homme : au niveau national avec la Constitution, et au niveau international avec la CEDH.

5. Les droits de l'homme en débat

Les droits de l'homme font donc aujourd'hui partie intégrante de notre *dispositif juridique* ; cela ne veut pas dire qu'ils sont toujours respectés, mais que si quelqu'un estime qu'ils ne le sont pas, il existe des instances spécifiques pour recueillir sa plainte, et éventuellement lui donner raison.

Mais les droits de l'homme ont aussi une autre « vie », qui n'est pas juridique mais *citoyenne*, « *politique* » au sens noble du terme. En effet, ils ne sont pas seulement un instrument pour les juges et les avocats, mais aussi un cadre pour le débat démocratique. A travers les droits de l'homme, la société démocratique s'interroge sur ce qu'elle est et sur ce qu'elle veut, elle se remet en question, elle évolue.

Quelles sont les discussions suscitées par les droits de l'homme ? Il y en a deux principales :

- l'une porte sur l'articulation entre droits et devoirs, libertés et contraintes ;
- l'autre sur la question de l'universalité des droits de l'homme.

Droits et devoirs, libertés et contraintes.

A force de dire que l'homme est libre de ses choix, qu'il doit pouvoir disposer de lui-même, qu'il est autonome, on oublie parfois que cette autonomie individuelle n'est possible que dans un cadre juridique qui définit aussi des obligations et des contraintes. En d'autres termes, **il n'y a pas de liberté absolue**. Une liberté est toujours limitée, de trois manières possibles :

- Tout d'abord, comme on l'a déjà dit, ma liberté de dire ou de faire quelque chose est toujours limitée par la **liberté réciproque d'autrui**. Si je suis libre de m'exprimer dans une assemblée, je dois aussi respecter mon temps de parole et donc le limiter, pour que les autres puissent aussi s'exprimer. « La liberté de l'un s'arrête là où commence celle des autres ».
- Ensuite, une liberté est toujours limitée par (au moins) une **autre liberté**. Par exemple, la liberté d'expression est limitée par le respect de la vie privée d'autrui ou par l'interdiction d'inciter à la haine ; la liberté de l'employeur est limitée par la liberté individuelle des travailleurs (par exemple la liberté de religion ou de conviction), ou encore par l'interdiction de discriminer (les femmes, les handicapés, les étrangers, etc.).

Cela signifie qu'il n'y a pas *de droits sans devoirs*. Pas de libertés reconnues qui n'imposent des obligations à d'autres. Si j'ai le droit de disposer de mes biens, c'est que les autres ont l'obligation de les respecter. Et cela signifie aussi, forcément, que je dois moi-même respecter les biens d'autrui. De même, mon droit de parler est indissociable de mon devoir de laisser parler mon interlocuteur ;

mon droit de choisir ma religion m'oblige à laisser le même choix à autrui, et donc de ne pas lui imposer mes propres choix, etc .

- Les libertés sont enfin limitées par des **impératifs étatiques** ou publics qui conditionnent l'exercice même de ces libertés. Par exemple, la liberté de réunion ou d'association ne peuvent troubler l'ordre public ou la sécurité nationale, ce qui justifie des limitations parfois importantes à des libertés considérées comme fondamentales (interdiction d'une manifestation, dissolution d'un parti politique, etc.). Autre exemple : les élèves à l'école ont des droits, des libertés, mais c'est le cadre d'un Règlement d'ordre intérieur qui les garantit. Sans ordre public ou règlement, sans contrôle et sans sanction autrement dit, il n'y a pas de liberté de réunion, d'expression, d'association, etc..

C'est la raison pour laquelle la plupart des libertés sont assorties de formules comme « sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés », ou « sauf dans les cas et conditions fixés par la loi ». La plupart du temps, ces limitations ou exceptions sont légitimes. Mais il est vrai aussi que, parfois, des motifs comme « l'ordre public » ou « la lutte contre le terrorisme » peuvent être le prétexte, pour l'État, de limiter exagérément les libertés. Par exemple, au nom de la lutte contre le terrorisme, peut-on incarcérer plus longtemps des suspects, faire exception à l'inviolabilité du domicile, voire même justifier l'emploi de techniques particulières d'investigation ?

En d'autres termes, **pas de libertés individuelles sans protection de l'État**, c'est-à-dire pas de liberté... sans répression. Encore un paradoxe ! Les droits de l'homme, on l'a déjà dit, sont des droits « contre » l'État, au sens où celui-ci ne peut pas interférer dans l'exercice de mes libertés et de mon autonomie. Mais en même temps, j'ai besoin de l'État pour exercer cette liberté et être autonome : c'est l'État qui va garantir la tranquillité des rues pour que je puisse me déplacer en toute liberté ; c'est l'État qui va pourchasser les extrémistes qui voudraient m'empêcher de m'exprimer ; c'est l'État qui va mettre en place un système de solidarité pour que je puisse continuer à vivre dignement si je n'ai pas de travail, etc.

Comment résoudre ce paradoxe ? D'abord en « divisant » l'État d'avec lui-même, par le biais de la « *séparation des pouvoirs* » politique et judiciaire. Ce mécanisme, qui consiste en fait à garantir l'autonomie du pouvoir judiciaire, permet à l'État de se contrôler et de se condamner lui-même, le cas échéant. Par exemple, si le pouvoir politique interdit abusivement une manifestation, un juge pourra invalider cette décision. Si le Parlement vote une loi qui porte atteinte à la liberté d'expression ou à quelque autre liberté, la Cour Constitutionnelle pourra l'annuler. Et si tous ces mécanismes sont contournés, le citoyen pourra encore faire appel aux instances internationales comme la CEDH, dont le rôle est d'évaluer si les États membres ne portent pas atteinte aux libertés et/ou s'ils les protègent comme ils le devraient. Mais sur ce point, on voit aussi combien la vigi-

lance citoyenne est nécessaire, pour faire pression sur l'État, alerter l'opinion publique et, éventuellement, les instances internationales concernées.

Ces trois limitations pointent finalement la même chose : le nécessaire équilibre entre la *liberté* et la *norme* – entre la liberté que recherche l'individu pour manifester son individualité, et la norme dont il a besoin pour être protégé des abus d'autrui, et pour que cette liberté lui soit garantie. Il ne faut jamais oublier la dimension de citoyenneté et de sociabilité des droits de l'Homme !

Cette « dialectique » suscite des débats sans fin, pour savoir si telle interdiction, telle exception est légitime ou si elle est une forme d'abus qui porte atteinte aux libertés. Ces débats sont féconds. Ils montrent qu'il n'y a de liberté individuelle que limitée, conditionnée, équilibrée par celle des autres. Mais aussi que la liberté se partage, se vit avec les autres. Quand on se réunit, c'est forcément à plusieurs ; quand on s'exprime, c'est nécessairement à d'autres (parfois pour s'opposer à eux, donc éprouver leurs libertés). Les droits *individuels* sont des droits qui, paradoxalement, *lient* les individus les uns aux autres, les rassemblent par la parole et l'action.

Les droits de l'homme sont-ils universels ?

La question de l'universalité des droits de l'homme est la plus controversée. Les droits de l'homme ne sont-ils pas propres à la seule civilisation occidentale ? Et sont-ils autre chose que l'instrument idéologique de son hégémonie ? Pourquoi l'Occident voudrait-il imposer les droits de l'homme aux autres cultures ?

On répondra d'abord que la corrélation entre Occident et droits de l'homme est fautive, pour une large part. Certes, les droits de l'homme sont « nés » en Occident, mais ils ne se confondent pas avec lui, loin s'en faut. De nombreux pays occidentaux, jusqu'à une date récente, les rejetaient. C'était le cas des dictatures qui ont sévi au Portugal, en Espagne ou en Grèce, de l'ensemble des pays du « bloc soviétique », et évidemment de l'Italie fasciste et de l'Allemagne nazie.

La « Solution finale », négation absolue des droits de l'homme, est une réalité tristement occidentale. Inversement, des cultures très éloignées de la nôtre, comme l'Inde (la plus grande démocratie du monde) ou le Japon ont parfaitement assimilé les droits de l'homme. Rappelons aussi que les mouvements de résistance et d'émancipation contre la colonisation (c'est-à-dire contre les pays occidentaux), dans les années 40-60, se revendiquaient largement des droits de l'homme qu'ils ont contribué à élargir et à approfondir.

De plus, ceux qui rejettent les droits de l'homme parce qu'ils seraient un instrument de domination de l'Occident sont eux-mêmes complices de l'impérialisme qu'ils dénoncent. Car dire que les droits de l'homme ne valent que pour l'Occident, c'est entériner l'idée que les autres civilisations ne seraient pas « capables » de se

les approprier, que les gens y seraient trop « arriérés » pour les adopter. L'histoire prouve le contraire. Comme toutes les grandes inventions faites par les hommes en un moment et un lieu donnés (l'écriture en Mésopotamie, la démocratie à Athènes, la physique de Galilée en Europe, etc.), les droits de l'homme font maintenant l'objet d'un processus d'appropriation par l'humanité tout entière. Se demander « qui a commencé » est donc assez dérisoire.

L'important est de voir que les droits de l'homme, aujourd'hui, constituent un socle juridique et politique pour *n'importe quelle* culture, civilisation, tradition. Dans les conditions de coexistence « globale » qui sont celles du monde d'aujourd'hui, c'est même le *seul* socle juridique et politique commun possible. Pourquoi ? Parce que précisément ce socle est « neutre » par rapport aux cultures, traditions, religions. Il garantit à chaque individu de pouvoir choisir librement ses convictions et ses opinions. Ce qui fait l'universalité des droits de l'homme, c'est qu'ils n'imposent aucun « contenu » culturel ou idéologique particulier. Ils ne sont qu'une « forme » « vide » qui s'adapte à chaque circonstance historique.

Une expérience à faire en classe

Imaginez que vous devez, avec vos camarades de classe, fonder un *pays imaginaire* avec une Constitution, des lois, un système politique, mais que *vous ignorez tout de la situation qui sera la vôtre* dans ce nouveau pays : vous ne savez pas si vous serez riche ou pauvre ; croyant ou laïque ; homme ou femme ; jeune ou âgé ; handicapé, malade, ou au contraire champion sportif... Vous ne savez rien de tout cela, toutes ces déterminations vont seront « distribuées » au hasard, après la fondation de ce pays imaginaire ; et c'est seulement à ce moment là aussi que vous apprendrez si votre religion est majoritaire ou minoritaire, si la situation économique est bonne ou mauvaise, etc.

La question est alors : quels sont, selon vous, les principes fondamentaux sur lesquels ce nouveau pays devrait s'appuyer ? Comme chacun ignore tout de la distribution des avantages et des convictions, et donc du sort qui lui sera réservé, il est évident que chacun a intérêt, *a priori*, à ce que le système lui garantisse :

- de pouvoir vivre ses choix en toute liberté, de ne pas être discriminé du fait de sa religion, de son âge, de sa race, de son sexe, etc. ;
- de pouvoir participer comme citoyen à la vie politique ;
- de bénéficier de la solidarité sociale s'il n'a pas de travail, s'il rencontre un problème de santé ou s'il est pensionné.

En d'autres termes, si par fiction on met entre parenthèses le « contenu » de la vie sociale et culturelle, les droits de l'homme apparaissent logiquement comme la meilleure « forme » de vie collective possible dans un monde caractérisé par la diversité culturelle et l'économie de marché.

Oui, les droits de l'homme sont universels, non seulement parce que les peuples les plus divers se les sont appropriés partout dans le monde (même s'il reste encore beaucoup de combats à mener, y compris dans notre pays), mais aussi parce qu'ils sont un dispositif où *tous* les êtres humains ont la garantie de pouvoir être également reconnus et protégés.

Mais sur le plan historique et politique, il est vrai que cette reconnaissance de la dignité et de l'égalité ne va jamais sans luttes, conflits, revendications. Mais aussi débats, interrogations. Jusqu'où va la liberté d'expression ? Les droits sociaux sont-ils compatibles avec la liberté d'entreprise ? Jusqu'où un handicapé peut-il exiger des aménagements pour pouvoir travailler ou se déplacer ? Quand un bourgmestre est-il fondé à interdire une manifestation, au nom de l'ordre public? Etc.

Répetons-le, les droits de l'homme ne sont pas seulement un instrument pour les juges et les avocats, mais aussi un cadre pour le débat démocratique. Les droits humains en général n'ont de vitalité et de réalité que si les citoyens sont actifs pour les défendre et en débattre. Ils participent d'une dynamique historique qui provoque le questionnement, la discussion, parfois le conflit et la division. Il ne faut donc pas considérer les discussions qu'ils suscitent comme une marque de faiblesse, mais comme des occasions pour la société de s'interroger sur elle-même et d'évoluer.

6. Droits de l'Homme et diversité culturelle en Belgique

En 2005, La « Commission du dialogue interculturel », installée par le Gouvernement fédéral, a rendu son Rapport qui faisait l'état des défis de la diversité culturelle en Belgique et des instruments nécessaires pour permettre le dialogue entre différents groupes culturels, en faisant le pari que la diversité culturelle est une chance et non une menace. En conclusion, le Rapport proposait une « Charte du citoyen » indiquant les droits et devoirs fondamentaux de tout citoyen belge, ainsi que les valeurs sur lesquelles ils reposent. Cette Charte avait notamment pour ambition de susciter le débat chez les jeunes, futur-e-s citoyens et citoyennes de notre pays.

« Être citoyen en Belgique »

1. La Belgique est un État démocratique respectueux des droits de l'Homme et du citoyen. La citoyenneté nous concerne tous et toutes.
2. La société belge se veut une société ouverte où différentes cultures et différentes sensibilités coopèrent et se rencontrent. La tolérance et le respect de l'autre dépendent du comportement de tous les jours.
3. Tous les citoyens sont égaux en droit et en dignité. Aucune discrimination n'est acceptable. L'égalité entre homme et femme est une priorité. Vivre ensemble dans une société ouverte, c'est lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et contre toutes les formes de discrimination. C'est aussi aller à la rencontre des autres peuples d'Europe et du monde.
4. La condition du vivre ensemble est le respect mutuel des libertés individuelles : la vie privée et familiale; le mariage (y compris entre personnes de même sexe); le droit de choisir son style de vie, sa profession, sa religion. La loi consacre le droit à la vie, ainsi que le droit de mourir dans la dignité et le droit à l'interruption volontaire de grossesse.
5. Les citoyens disposent de la liberté d'expression, de réunion, d'association, de religion. Ils ont la responsabilité d'en faire le meilleur usage. La Belgique est un pays pluraliste qui reconnaît les différentes convictions religieuses, philosophiques, politiques compatibles avec les principes de la démocratie et de l'État de droit. Les minorités philosophiques et politiques sont protégées par la Constitution. L'État est neutre.
6. La diversité culturelle est une richesse. Les citoyens sont invités à faire vivre les traditions, les patrimoines et les expressions culturelles émergentes.
7. Tous les enfants et adolescents ont droit à un enseignement gratuit et obligatoire jusqu'à 18 ans, qui a l'ambition d'être de qualité. Ils sont des citoyens en devenir, qui doivent être respectés comme tels. L'émancipation est impossible sans l'accès au savoir sous toutes ses formes, en particulier la science, l'art et l'esprit critique.
8. Entre les citoyens doivent régner la justice sociale et la solidarité, en particulier envers les plus démunis. Les générations doivent se respecter et s'entraider.

9. La démocratie repose sur la participation active des citoyens à la vie publique sous toutes ses formes: les institutions politiques (de l'État fédéral, des Régions et Communautés, des Provinces et des Communes) et les institutions judiciaires, mais aussi la vie syndicale, la vie associative, la vie locale. Le débat, la lutte, l'esprit de résistance et de contestation sont légitimes en démocratie, pourvu que ce soit dans le respect des lois fondamentales. Les citoyens peuvent user du droit de grève, de manifestation, de pétition. Ils ont aussi un droit égal à l'accès à la justice.
10. Être citoyen, c'est garder la mémoire des tensions et des combats qui ont traversé l'histoire de la Belgique, de l'Europe et du monde; c'est aussi avoir confiance dans l'avenir.

Construire une société plus juste et plus ouverte requiert la participation de tous.

L'ESSENTIEL

Point 1 Les droits de l'homme sont une idée « moderne »

- Avant les temps modernes, on ne « rencontre » pas les droits de l'homme

Point 2 L'émergence de l'idée des droits de l'homme

- Une explication « matérielle » et une conséquence l'« habeas corpus »
- Thomas Hobbes, fondateur de la pensée politique moderne
- Les philosophes des Lumières et les autres droits
- Les trois piliers fondamentaux des droits de l'homme.
- Les droits de « première génération » et de « deuxième génération »

Point 3 L'émergence d'une conscience « mondiale » des droits de l'homme

- Les grandes étapes de l'histoire des droits de l'homme
- Les prolongements de cette histoire

Point 4 Le dispositif « droits de l'homme » en Belgique

- La Constitution et les droits des Belges
- La portée juridique de la convention européenne des droits de l'homme

Point 5 Les droits de l'homme en débat

- L'articulation entre droits et devoirs, entre libertés et contraintes
- Universalité des droits de l'homme ?

Point 6 Droits de l'Homme et diversité culturelle en Belgique

- La Charte du citoyen : les droits et devoirs fondamentaux



Pour en savoir plus :

- Visitez le site « Enseigner les droits de l'homme » : <http://www.aidh.org/enseign>

Les droits humains et
notamment les droits de l'enfant
Institutions gouvernementales
ou non gouvernementales
qui veillent à leur respect

.....

Marcel Mathelot

Chef du Service de droit international humanitaire –
Croix-Rouge de Belgique –
Communauté francophone

Abstract

Tout enfant a droit à une enfance ! Ce constat qui pourrait nous sembler aller de soi ne reflète cependant pas la réalité d'enfants plus vulnérables nés parfois au mauvais moment ou au mauvais endroit : des enfants qui vivent au quotidien dans des zones de conflits armés, des enfants qui souffrent de malnutrition, des enfants qui subissent des violences physiques ou psychologiques, des enfants pour qui le droit de se développer dans les meilleures conditions est refusé, nié ou violé.

S'il existe un cadre juridique général important en matière de protection des droits de l'enfant, et des dispositions plus spécifiques réglementant certaines situations dans lesquelles l'épanouissement de la personnalité de l'enfant est entravé (travail forcé, implication dans les conflits armés, absence de scolarisation,...), la mise en œuvre des droits prévus par les conventions internationales reste un défi à l'échelle mondiale, malgré l'existence d'organes de contrôle ou d'organisations spécialisées dans la protection de l'enfance aux niveaux international et national.

Il reste en effet cependant beaucoup à faire pour que chaque enfant, quels que soient son âge, son sexe, son origine culturelle ou sa religion, puisse accéder pleinement à la réalisation de ses droits. L'enfant est l'adulte en devenir. Mais le plus important est qu'il est désormais un acteur majeur dans les processus décisionnels par sa participation aux enjeux qui le concernent...

1. Le développement des droits de l'enfant ?

Avant d'aborder l'historique et le contenu des droits de l'enfant, il est important de s'interroger sur ce qu'on entend par « enfant » en droit international.

Article 1

« Au sens de la présente convention, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt, en vertu de la législation qui lui est applicable ».

Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant, 20 novembre 1989

De manière générale et conformément à la Convention des droits de l'enfant de 1989, l'enfant doit pouvoir jouir d'une protection spécifique et de soins spéciaux tenant compte de son âge, de sa sensibilité et de sa maturité. Cette protection inclut notamment le droit à l'éducation, le droit au respect de sa dignité et de son intégrité physique et le droit de participer à la vie en société. Citons quelques exemples.

Dans notre pays, si c'est un devoir d'aller à l'école, c'est avant tout un droit ; dans le monde, des millions d'enfants n'ont pas cette chance car leurs parents sont trop pauvres, parce qu'ils doivent travailler ou parce que leur pays est touché par la guerre.

La Convention relative aux droits de l'enfant stipule aussi que les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être ; les enfants peuvent s'exprimer librement comme recevoir des informations et partager leurs idées.

Par ailleurs, leurs opinions doivent être prises en considération par les institutions publiques ou privées pour les sujets qui les concernent ; ainsi, toute décision prise par une autorité administrative ou un Tribunal doit tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. (Par exemple : demander leur avis sur le choix de la garde des parents lors du divorce de ceux-ci.)

Les enfants ont le droit de bénéficier de la protection des adultes, mais ne sont pas la propriété de ces derniers.

Ces droits n'ont malheureusement pas toujours existé. Même si dans de nombreuses cultures, il est coutume de protéger les enfants, ce n'est que très récemment que les droits de l'enfant ont été reconnus par tous les États du monde.

Dès le début du XX^e siècle, plusieurs initiatives sont lancées qui ont pour but la prise en compte des enfants et leur protection.

Une déclaration des droits de l'enfant, appelée aussi **Déclaration de Genève** sera adoptée par la Société des Nations (organisation fondée en 1919 et à laquelle succédera l'Organisation des Nations unies) le 26 septembre **1924** ; cette déclaration, relativement courte puisqu'elle ne comporte que 5 articles, est le premier texte international qui reconnaît des droits spécifiques pour les enfants.

La Seconde Guerre Mondiale (1939-1945) fit plus de 60 millions de victimes dont la majorité était des civils, y compris des enfants ; c'est pourquoi en **1946**, l'Organisation des Nations unies (ONU) fonde le Fonds des Nations unies pour l'enfance, l'**UNICEF**, Fonds d'abord créé pour les enfants européens mais qui se consacrera aussi plus tard aux enfants des pays en voie de développement.

En **1949**, les **quatre Conventions de Genève** et plus tard leurs **deux Protocoles additionnels de 1977** reconnaissent les enfants comme des personnes particulièrement vulnérables en temps de conflit armé.

Le **20 novembre 1959**, l'Assemblée générale de l'ONU adopte la **Déclaration des droits de l'enfant** ; ce texte définit dix principes et incite « les parents, les hommes et les femmes à titre individuel, les organisations bénévoles, les autorités locales et les gouvernements nationaux à reconnaître » les droits de l'enfant.

En **1966**, les Nations unies ont adopté **deux Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels** ; ces deux instruments et la **Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948**, constitueront ce qu'on appelle la **Charte internationale des droits de l'homme en 1976**.

L'ONU proclame l'année 1979 comme l'« **Année internationale de l'enfant** », initiative qui marque une prise de conscience et permet de mettre en place, sur la demande de la Pologne, un groupe de travail au sein de la Commission des Droits de

l'Homme chargé de rédiger une convention internationale sur les droits de l'enfant. Il faudra attendre **1989** pour que la **Convention internationale des droits de l'enfant (CDE)**, texte juridiquement contraignant, soit enfin adoptée et marque l'aboutissement de près de 70 ans d'efforts pour faire reconnaître les besoins spécifiques des enfants afin de tenir compte de leur vulnérabilité.

Une des originalités de la Convention est que sa rédaction a bénéficié d'un apport permanent et important de diverses ONG qui ont eu une intervention déterminante auprès des pouvoirs publics de leurs pays respectifs.

A l'heure actuelle, tous les États ont signé la Convention, à l'exception des États-Unis et de la Somalie qui ne l'ont pas encore ratifiée.

La CDE sera complétée 11 ans plus tard en **2000** par 2 protocoles facultatifs relatifs à l'implication des enfants dans les conflits armés et dans la prostitution.

En signant une Convention, un État exprime son intention de devenir, en principe, Partie à la Convention telle qu'elle est signée. La signature est en effet un acte d'authentification de la Convention. On parlera d'« État signataire ». La signature ne préjuge en aucune manière l'éventuelle suite (ratification ou non) que donnera cet État.

La ratification exprime le consentement de l'État à être lié juridiquement par la Convention. Seul cet acte entraîne une obligation juridique pour l'État d'appliquer la Convention. L'État qui a ratifié la convention devient « État partie ».

Les principaux textes juridiques internationaux relatifs aux droits de l'enfant peuvent se synthétiser comme suit :

Le droit international des droits de l'homme (en tout temps)

- **1924 : Déclaration de Genève ;**
- **1948 : Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ;** ce texte reconnaît que « la maternité et l'enfance ont droit à une aide spéciale » ;
- **1959 : Déclaration des droits de l'enfant ;**
- **1989 : Convention des droits de l'enfant ;** ce texte international a une valeur juridiquement contraignante dans chaque État qui l'a ratifié, et ses citoyens peuvent s'en prévaloir directement ;
- **1999 : Convention n°182 de l'Organisation internationale du Travail,** sur les pires formes de travail des enfants. Cette Convention interdit la « traite des enfants, le servage, le travail forcé et le recrutement forcé des enfants dans les hostilités ».
- **2000 : Deux protocoles facultatifs à la Convention des droits de l'enfant de 1989** adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies :
 - le Protocole facultatif concernant l'implication des enfants dans les conflits armés ;
 - le Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.

Le droit international humanitaire (en cas de conflit armé)***Les 4 Conventions de Genève (1949) et les 2 Protocoles additionnels (1977)***

Outre la protection générale offerte à toute personne civile, les Conventions accordent à l'enfant une protection particulière en tant que civil particulièrement vulnérable.

Le statut de Rome portant la création de la Cour Pénale Internationale (1998)

Le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces et groupes armés ou de les faire participer aux hostilités constitue un crime de guerre (violation grave du droit international humanitaire).

2. Les principes de base de la Convention des droits de l'enfant

L'adoption en 1989 de la Convention relative aux droits de l'enfant marque un tournant. Le préambule stipule qu'« *il importe de préparer pleinement l'enfant à avoir une vie individuelle dans la société, et de l'élever dans l'esprit des idéaux proclamés dans la Charte des Nations unies* ».

Le texte juridiquement contraignant contient 54 articles ; les 41 premiers, ceux généralement retenus, portent sur les droits-mêmes des enfants et les derniers, quant à eux, concernent plutôt la mise en application de la Convention et les exigences de l'ONU vis-à-vis des États signataires.

Les États parties à la Convention doivent faire en sorte que leur droit national soit en conformité avec ce texte international.

Les principes directeurs de la Convention sont les suivants :

La non-discrimination

L'article 2 insiste sur l'obligation pour les États parties de respecter les droits contenus dans le texte et à les garantir pour tout enfant « *sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leurs situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation* ».

Le droit à la participation

Si les enfants et les jeunes représentent souvent plus de 40% des sociétés où ils vivent, leur voix n'est pas toujours entendue dans les processus de décision ; c'est pourquoi la Convention insiste sur la nécessité de tenir compte de l'avis de l'enfant dans tous les domaines qui le concernent (ex : séparation des enfants, justice juvénile, etc.).

Le droit à la survie et au développement

Ce principe contenu dans l'article 6 de la Convention est fondamental car il conditionne l'avenir de l'enfant qui doit grandir dans les meilleures conditions possibles afin de profiter pleinement de ses capacités physiques et intellectuelles.

L'intérêt supérieur de l'enfant

Cet intérêt sert de fil rouge tout au long des 54 articles car chaque enfant devrait avoir le droit à l'enfance, c'est-à-dire découvrir, se former, apprendre et s'initier à la vie individuelle et sociale : autant de droits qui devraient être accessibles à tous les enfants. L'article 3, §1, de la Convention rappelle que cet intérêt est primordial dans toutes les décisions prises par des institutions et qui concernent l'enfant.

- **Les trois catégories des droits des enfants**

P comme Protection, Prestations, Participation

Les articles 1 à 41 peuvent se regrouper en trois catégories.

Protection

L'enfant, comparativement à l'adulte, est fragile, vulnérable et dépendant de ses parents ou des personnes responsables de lui, ces derniers, tout comme l'État dans lequel il vit ou est né, doivent lui assurer une pleine protection contre tous les actes nuisibles à son épanouissement (ex : exploitation sexuelle, commerciale, violences diverses, enrôlement dans des conflits armés, etc.) ; ces droits font directement référence à l'intégrité de la personne de l'enfant et comprennent les droits de vivre, de survivre et de se développer.

Malgré l'universalité de la Convention, les enfants ne sont pas tous égaux et certains sont plus vulnérables et risquent de devenir victimes de divers mauvais traitements ou discriminations ; c'est le cas notamment des enfants vivant dans l'extrême pauvreté (moins d'un dollar par jour), les enfants porteurs d'un handicap, les enfants exploités sous diverses formes, les enfants migrants, les enfants soldats ou encore les enfants privés de leurs parents : autant de personnes vulnérables que le traité international protège.

L'on peut retenir les droits suivants :

- le droit à la non-discrimination dans l'application des droits qui sont reconnus aux enfants (art. 2) ;
- le droit à la vie et le droit à la survie et au développement (art. 6) ;
- la protection de la vie privée (art. 16) ;
- le droit de jouir de sa propre vie culturelle, de pratiquer sa propre religion et d'employer sa propre langue (art. 30) ;

- le droit d'être protégé contre les mauvais traitements (art. 19), la torture ou la privation de liberté illégale ou arbitraire (art. 37) ;
- la protection contre toute forme d'exploitation économique (art. 32), sexuelle (art. 34), liée à la traite des êtres humains (art. 35 : enlèvement, vente, traite), liée à la consommation, à la production et au trafic de drogues (art. 33) et liée à la protection, à l'enrôlement et à la participation aux hostilités dans le cadre des conflits armés (art. 38) ;
- la protection des enfants plus vulnérables comme ceux privés de leur milieu familial (art. 20), les enfants réfugiés (art. 22) ou porteurs d'un handicap (art. 23).

Prestations

Cette seconde catégorie se compose de droits pouvant consister en des aides concrètes liées à l'accès aux services sociaux de base comme la santé, l'éducation, la protection juridique. L'on peut citer :

- le droit à une identité, soit un nom et une nationalité (art. 7) ;
- le droit de vivre avec ses parents (art. 9), de maintenir des relations familiales (art. 10), le droit à l'adoption (art. 20 et 21) ;
- le droit à un niveau de vie suffisant (art. 27) ;
- le droit de bénéficier de services médicaux (art. 24), sociaux (art. 26), spéciaux et adaptés pour enfants handicapés (art. 23) ou pour enfants victimes de diverses persécutions (art. 39) : réadaptation physique et psychologique et réinsertion sociale pour enfants victimes de conflits, torture, négligence, exploitation ou sévices ;
- le droit à l'éducation : l'enseignement primaire doit être obligatoire et gratuit (art. 28) ;
- le droit aux loisirs (art. 31) ;
- le droit à voir ses droits fondamentaux respectés si un enfant est suspecté ou reconnu coupable d'avoir commis une infraction pénale (contravention, délit, ou crime) ; son âge doit être pris en compte et tout doit être mis en œuvre pour qu'il puisse réintégrer la société (art. 40).

Participation

Tandis que les deux premières catégories ont pour objectif principal de garantir à chaque enfant une vie pleine dans des conditions qui garantissent sa dignité, son autonomie et son intégrité, la troisième place l'enfant dans le rôle d'acteur à part entière de son développement.

L'enfant passe donc d'« objet » de protection et de prévention à « sujet » ou « acteur » à travers une participation directe à sa vie personnelle mais aussi sociale : l'enfant est un adulte en devenir et nier son implication reviendrait à nier le fil rouge de la Convention : l'intérêt supérieur de l'enfant.

Afin d'en faire des citoyens à part entière, la Convention prévoit les droits suivants :

- la liberté d'opinion (art. 12) : tout enfant a le droit d'exprimer son opinion librement et de la voir prise en considération dans toutes les matières le concernant ;
- la liberté d'expression (art. 13) : ce droit permet à l'enfant d'à la fois diffuser ses idées mais aussi d'obtenir des informations ou de répandre des informations sous diverses formes (ex : oral, écrit, artistique, etc.) sans toutefois nuire à la réputation des autres ou mettre la société en danger ;
- la liberté de pensée, de conscience ou de religion (art. 14) dans le respect des libertés et des droits des autres ;
- la liberté d'association (art. 15) ;
- le droit de participer aux délibérations et de faire connaître son point de vue y compris dans des cas particuliers (séparation des parents : art. 9 ; handicaps : art. 23 ; justice juvénile : art. 40).

Certains spécialistes estiment que ces droits permettent aux enfants et aux jeunes d'exister à deux niveaux : tout d'abord, en tant que personnes pouvant s'exprimer librement par divers moyens ; ensuite en tant qu'êtres sociaux qui peuvent donner leur avis sur les sujets qui les concernent. C'est cela en quelque sorte le début de la citoyenneté... et de la démocratie !

J8 : Quand des jeunes s'en mêlent...

C'est en 2006 que l'organisation internationale de défense des droits de l'enfant UNICEF initie le Junior 8 (J8) qui permet à des enfants du monde entier de s'exprimer sur des questions urgentes comme l'éducation, le VIH-SIDA, l'énergie ou encore la tolérance. Ce sommet des jeunes se tient en parallèle du G8, rassemblement des huit grandes puissances mondiales que sont l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume Uni. A cette occasion, les jeunes représentants des droits de l'enfant ont l'occasion d'interpeller les décideurs mondiaux et de les placer face à leurs responsabilités. J8 se tient désormais annuellement.

La Voix des Jeunes

« Si nous arrivons à mieux comprendre les problèmes auxquels nous sommes confrontés, nous pourrions mieux y faire face. Vous savez, on dit toujours qu'il faut connaître son ennemi ». Ces propos émanent d'un jeune Canadien qui participe au forum de discussion créé sur Internet par UNICEF : La Voix des Jeunes. En 2006, des jeunes de 180 pays, dont plus de 60% vivent dans des pays en développement, se sont connectés. 30 000 jeunes de 15 à 19 ans ont participé dont 55% de filles.

3. Les défis à l'échelle mondiale

Le travail des enfants (Source : UNICEF, 2007)

Travail des enfants (5-14 ans) en %

	Total	Garçons	Filles
Asie de l'Est / Pacifique	11	11	10
Amérique latine/ Caraïbes	9	10	8
ECO/CEI	-	-	-
Moyen Orient / Afrique du Nord	10	12	9
Asie du Sud	14	12	15
Afrique de l'Est / Afr. Australe	34	36	32
Afrique de l'Ouest / Centrale	42	41	42
Pays en développement	17	17	18
Pays industrialisés	-	-	-
Monde	-	-	-

Par « Travail des enfants », on entend le pourcentage des enfants de 5 à 14 ans qui avaient un travail au moment de l'enquête. Un enfant est considéré comme se livrant à un travail quand il se trouve dans une des situations suivantes :

- enfants de 5 à 11 ans qui, pendant la semaine précédant l'enquête, se sont livrés à une activité économique pendant au moins une heure ou ont effectué des travaux domestiques pendant au moins 28 heures.
- enfants de 12 à 14 ans qui, pendant la semaine précédant l'enquête, se sont livrés à une activité économique pendant au moins 14 heures ou ont effectué des travaux domestiques pendant au moins 28 heures.

L'UNICEF chiffre le nombre de jeunes travailleurs à 158 millions d'enfants âgés de 5 à 14 ans. Ceci signifie que 1 enfant sur 6 de cette même tranche d'âge travaille dans le monde. En Afrique subsaharienne, la proportion est de 1 pour 3 contre 1 pour 20 en Europe centrale et orientale et dans les pays issus de l'ex-URSS.

Les enfants les plus exposés sont ceux issus des familles les plus pauvres ou des ménages vivant en zones rurales. Les filles sont plus touchées par le travail domestique et les tâches ménagères, les garçons par l'exercice d'une activité économique.

L'accès à une éducation de qualité est nécessaire pour ces enfants qui en sont bien souvent privés.

L'histoire d'Amina (Bangladesh) : « Amina a commencé à travailler dès l'âge de 7 ans pour gagner de l'argent, en ramassant de vieux papiers. Maintenant, à 10 ans, elle passe ses journées à casser des briques en petits morceaux pour des projets de construction à

Dhaka. Amina est très petite. Elle ne peut pas casser des briques. Elle ne sait pas combien elle gagne, puisque c'est sa mère qui s'en occupe. Parfois, elles décident toutes les deux d'aller chercher des vieux papiers, parce que leurs mains et leurs doigts sont douloureux [...]. Amina aimerait savoir à quoi ressemble une école, si seulement elle trouvait le moyen de payer les frais, pourtant modiques ».

(Source : « Le travail des enfants », UNICEF, 2002).

C'est l'Organisation Internationale du Travail (OIT) créée en 1919 pour améliorer la condition des travailleurs qui définit les normes internationales en matière de travail décent ; cet organisme appartient au système des Nations Unies et est présent dans 178 pays. Les deux Conventions liées au travail des enfants sont :

La Convention n°138 (1973) qui fixe à 15 ans l'âge minimum général d'admission à l'emploi, pour autant qu'il ne soit pas inférieur à l'âge de la fin de la scolarité obligatoire.

La Convention n°182 (1999) qui appelle les États parties à prendre des mesures immédiates et efficaces pour interdire et éliminer les pires formes du travail des enfants (ex : esclavage, traite des enfants, recrutement dans les conflits armés, etc.).

Au 30 juin 2007, 150 États avaient ratifié la Convention n°138 et 164 pays la Convention n°182.

Les enfants et les conflits armés (voir dossier « Droit international humanitaire »)

Les enfants qui vivent dans des zones de conflit armé bénéficient d'une double protection en vertu du droit international humanitaire : la protection générale, dont ils jouissent en tant que civils ou personnes ne participant plus aux hostilités, et la protection spéciale, en tant qu'enfants ; plus de 25 articles des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977 concernent spécifiquement les enfants.

Ces dispositions incluent des règles sur la peine de mort (interdiction à l'égard des moins de 18 ans), l'accès à la nourriture et à des soins médicaux, l'éducation dans les zones de conflit, les conditions de détention, le regroupement familial et la protection contre la participation aux hostilités.

Les droits garantis par la Convention relative aux droits de l'enfant (1989), presque universellement ratifiée, sont également applicables durant les conflits armés.

(Principes du Cap et meilleures pratiques concernant le recrutement d'enfants dans les forces armées et la démobilisation et la réinsertion sociale des enfants soldats en Afrique - 27-30 avril 1997, Le Cap, Afrique du Sud).

Il existe actuellement environ 300 000 enfants soldats dans plus de 30 pays. Le nombre croissant de conflits internes, la prolifération des armes légères, les caractéristiques physiques des enfants, la vulnérabilité et le caractère influençable des enfants sont des facteurs qui facilitent leur recrutement.

« Nous nous sommes engagés dans l'armée parce que nos parents avaient été tués. Nous n'avions aucun refuge parce que nos voisins allaient nous tuer aussi, alors nous n'avions pas d'autre choix que de devenir soldats. Ils ont tenu un tribunal et l'ont trouvée [une fille présumée espionne] coupable. Ils m'ont ordonné de l'emmener ailleurs et de la tuer. »

Une fille qui s'est jointe aux rebelles à l'âge de 11 ans.

(« Les Voix des la guerre », Croix-Rouge Canadienne)

On considérera comme étant un enfant soldat, toute personne âgée de moins de 15 ou 18 ans (l'âge variant selon les conventions internationales) *« enrôlée dans une force armée ou un groupe armé régulier ou irrégulier, quelle que soit la fonction qu'elle exerce, notamment mais pas exclusivement celle de cuisinier, porteur, messager, et toute personne accompagnant de tels groupes qui n'est pas un membre de leur famille.*

A défaut d'un accord unanime entre les États, les conventions internationales fixent un âge minimum, pour l'enrôlement ou la conscription d'enfants dans les forces armées ou groupes armés, qui varie entre 15 et 18 ans. Toutefois le Protocole facultatif de 2000 à la Convention de 1989 (concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés), et un certain nombre d'États et d'organisations humanitaires (ex : le Comité international de la Croix-Rouge) défendent de plus en plus l'idée de repousser l'âge minimum à 18 ans.

Protocole Additionnel de 1977 aux 4 Conventions de Genève de 1949, art. 77 §2

« Les parties au conflit prendront toutes les mesures possibles dans la pratique pour que les enfants de moins de 15 ans ne participent pas directement aux hostilités, notamment en s'abstenant de les recruter dans leurs forces armées. Lorsqu'elles incorporent des personnes de plus de 15 ans mais de moins de 18 ans, les Parties au conflit s'efforceront de donner la priorité aux plus âgés. »

Protocole facultatif à la Convention sur les droits de l'enfant de 2000

Art. 1 : *« Les États Parties prennent toutes les mesures possibles pour veiller à ce que les membres de leurs forces armées qui n'ont pas atteint l'âge de 18 ans ne participent pas directement aux hostilités ».*

Art. 2 : *« Les États Parties veillent à ce que les personnes n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans ne fassent pas l'objet d'un enrôlement obligatoire dans leurs forces armées ».*

Statut de la Cour pénale internationale

Art. 8 : « Le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces et groupes armés ou de les faire participer aux hostilités constitue un crime de guerre.

Les enfants et l'éducation (Source UNICEF, 2007)

Taux d'enfants scolarisés

	en primaire		en secondaire	
	Garçons	Filles	Garçons	Filles
Asie de l'Est / Pacifique	97	97	57	58
Amérique latine/ Caraïbes	94	94	66	70
ECO/CEI	91	89	84	83
Moyen Orient / Afrique du Nord	84	78	66	61
Asie du Sud	90	84	54	48
Afrique de l'Est / Afr. Australe	78	76	16	17
Afrique de l'Ouest / Centrale	63	55	26	22
Pays en développement	89	85	46	43
Pays industrialisés	97	95	91	93
Monde	90	86	46	43

« Les filles ne peuvent pas aller à l'école en raison de certaines restrictions familiales. Les membres de la famille de sexe masculin pensent que si les filles vont à l'école, c'est une honte pour nous ». (Jeune fille afghane de 15 ans).

« On n'ouvre aucune nouvelle école, on ferme les anciennes. Les parents n'ont pas d'argent pour envoyer leurs enfants à l'école. Les enfants n'ont rien à faire. Ils n'apprennent rien ».

Jeunes Haïtiens de 15 à 19 ans en zone de conflit.

(Sources : « Saurez-vous nous écouter », UNICEF, 2007)

Le nombre d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire qui ne sont pas scolarisés est passé de 93 millions (2002) à 115 millions pour la période 2005-2006. Cependant l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud sont encore loin de réaliser l'objectif de l'éducation primaire universelle avec respectivement 41 millions et 31,5 millions d'enfants qui ne sont pas sur les bancs de l'école.

Un enfant sur six en âge de fréquenter le secondaire est à l'école primaire, soit à cause du redoublement, soit parce qu'il a commencé tard l'école primaire. Ces enfants occupent donc des places qui devraient revenir aux enfants en âge de fréquenter le primaire. Ce problème entrave l'ensemble du système. Pour le secondaire, seuls 60% des enfants en âge de le fréquenter le fréquentent effectivement (30% en Afrique subsaharienne).

A nouveau, les ménages les plus pauvres ou ceux situés en zones rurales sont plus touchés par la non scolarisation de leurs enfants. L'accessibilité de l'école mais aussi la nécessité de garder les enfants pour divers travaux peuvent entraver la motivation à les envoyer à l'école.

L'enjeu majeur pour réaliser l'éducation primaire universelle est d'intégrer les 10% d'enfants qui n'ont jamais franchi le seuil d'un établissement scolaire.

Art. 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant : « Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances [...] ».

Art. 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant : « Les États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques [...]. »

Le mariage des enfants (Source : UNICEF, 2007)

Le mariage des enfants est une violation des droits de l'homme pour les filles aussi bien que les garçons, mais il constitue peut-être la forme la plus répandue de maltraitance sexuelle et d'exploitation des filles. La séparation d'avec la famille et les amis, la privation de la liberté d'avoir des échanges avec des jeunes de son âge et de participer à des activités communautaires et la restriction des possibilités d'éducation figurent parmi les conséquences négatives de ces mariages.

Le mariage des enfants peut également conduire au travail sous contrainte et à l'esclavage, à l'exploitation sexuelle à des fins commerciales et à la violence. Parce qu'elles ne peuvent refuser d'avoir des relations sexuelles ou exiger l'utilisation de préservatifs, les filles mariées courent souvent de graves risques sur le plan de la santé, comme des grossesses précoces, des infections sexuellement transmissibles et, de plus en plus, le VIH/SIDA.

Dans certains cas, les parents autorisent le mariage de leurs enfants par nécessité économique. Le mariage peut également être considéré comme un moyen de mettre

une fille sous la tutelle d'un homme, de la protéger d'éventuelles agressions sexuelles, d'éviter les grossesses hors mariage, d'étendre la période de procréation ou de garantir la soumission au ménage du mari.

- À l'échelle mondiale, 36 % des femmes âgées de 20 à 24 ans se sont mariées ou vivaient en ménage avant d'avoir atteint l'âge de 18 ans.²
- On estime à 14 millions le nombre d'adolescentes de 15 à 19 ans qui accouchent chaque année. Les filles de cette tranche d'âge courent deux fois plus de risques que les femmes de 20 à 30 ans de mourir pendant la grossesse ou l'accouchement.³
- C'est en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud que le mariage précoce des filles est le plus répandu. Au Niger, 77 % des femmes de 20 à 24 ans se sont mariées avant l'âge de 18 ans. Au Bangladesh, la proportion est de 65 %.

Le droit au libre et plein consentement au mariage est reconnu dans la **Déclaration universelle des droits de l'homme** (1948), étant entendu qu'il ne peut y avoir de « libre et plein » consentement lorsque l'une des parties concernées n'a pas atteint l'âge de choisir en toute connaissance de cause un conjoint.

La **Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes** (1979) stipule que les fiançailles et les mariages d'enfants n'ont pas d'effets juridiques et que toutes les mesures nécessaires, y compris des dispositions législatives, doivent être prises afin de fixer un âge minimal pour le mariage. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes recommande de fixer cet âge à 18 ans.

4. La mise en œuvre des droits de l'enfant

.....

En vue d'assurer une application efficace des droits de l'enfant, un **contrôle** est effectué tant sur le plan international, via le Comité des droits de l'enfant de l'ONU prévu par la Convention relative aux droits de l'enfant (1989), que sur le plan national, via les autorités des États parties à cette convention.

Au niveau international (ONU), le Comité des droits de l'enfant est l'organe chargé de surveiller la façon dont les États parties à la Convention des droits de l'enfant

.....

- 2 Chine non comprise. Sauf indication contraire, les chiffres sont tirés du rapport *La Situation des enfants dans le monde 2006* du Fonds des Nations Unies pour l'enfance, UNICEF, New York, 2005, p. 131.
- 3 Fonds des Nations Unies pour la population, *The State of the World's Population 2005: The promise of equality: Gender equity, reproductive health and the Millennium Development Goals*, FNUAP, New York, 2005, p. 50.

(1989), mettent en œuvre le respect de ces droits. Ce comité est un organe des Nations unies, créé en 1991 et composé de 18 experts indépendants.

Dès lors qu'un pays ratifie cette convention, il a plusieurs obligations :

- une obligation juridique d'appliquer et de faire appliquer ces droits sur son territoire ;
- soumettre au Comité des rapports périodiques sur la mise en œuvre de ces droits. Le premier rapport doit être rendu 2 ans après la ratification de la convention, les suivants, tous les 5 ans.

En plus du rapport qui lui est adressé par le gouvernement, le Comité reçoit aussi des renseignements sur la situation des droits de l'homme dans le pays concerné provenant d'autres sources : organisations non gouvernementales, institutions des Nations Unies, autres organisations intergouvernementales, établissements universitaires et presse.

C'est grâce à toutes ces informations disponibles que le Comité fait part de ses préoccupations et recommandations, qui sont publiées dans un document appelé « Observations finales ».

Au niveau belge, la Commission nationale pour les droits de l'enfant (CNDE) entrée en fonction en mars 2007, représente une avancée significative dans la protection des droits de l'enfant en Belgique. Elle constitue un relais entre le Comité des droits de l'enfant, les instances belges et la société civile. Les missions de la Commission sont multiples :

- tous les 5 ans, élaboration et présentation du rapport officiel sur la situation des droits de l'enfant en Belgique ;
- rédaction d'autres documents officiels ;
- collecte et traitement de données en lien avec les droits de l'enfant ;
- stimulation d'une concertation et d'échanges d'informations entre les différentes instances et autorités concernées ;
- surveillance des mesures d'exécution nécessaires afin de répondre aux recommandations du Comité des droits de l'enfant.

Il faut noter que la Commission interministérielle de droit humanitaire, créée en 1987, et regroupant les représentants de certains Ministères fédéraux, ainsi que des représentants des Communautés, des Régions, et de la Croix-Rouge de Belgique, veille à la mise en œuvre en Belgique des conventions internationales de droit international humanitaire.

Les organisations qui veillent au respect des droits de l'enfant sont :

- **Au niveau international**

Nations unies

UNICEF (Fonds des Nations unies pour l'enfance)

Cette organisation, créée en 1946 par les Nations Unies, et a pour vocation première de fournir une aide d'urgence aux enfants européens menacés de maladie et de famine à la fin de la deuxième guerre mondiale ; son mandat s'élargit en 1950 pour englober les enfants des pays en développement. En 1953, l'UNICEF devient un organisme permanent des Nations Unies pour une durée indéterminée.

Sa mission est de défendre les droits et de l'enfant et d'encourager tous les États à ratifier les instruments juridiques internationaux comme la Convention de 1989 ; elle est présente dans 191 pays à travers des Comités nationaux. A côté de ses actions d'urgence auprès des enfants plus vulnérables dans les pays en développement et/ou en conflit, elle mène des activités d'éducation au développement tant au Sud qu'au Nord.

Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les enfants et les conflits armés

Dans une résolution datant de février 1997, l'Assemblée Générale de l'ONU a recommandé la désignation, pour un mandat de 3 ans, d'un Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU qui serait chargé d'étudier l'impact des conflits armés sur les enfants.

Depuis lors, tous les 3 ans, le Secrétaire général assure régulièrement la désignation d'une personne à cette fonction ; le Représentant spécial veille à la protection des droits des enfants affectés par les conflits armés : effectuer des démarches auprès des acteurs compétents dans le domaine de l'enfance en vue d'établir une réponse cohérente pour une meilleure protection des enfants touchés par les conflits armés, attirer l'attention des États sur la problématique de ces enfants et rappeler les droits dont ces derniers disposent afin qu'ils soient respectés, faciliter d'un point de vue opérationnel le travail des organisations chargées de protéger ces enfants.

Plan International

Contrairement à l'UNICEF, Plan International est une ONG, soit une organisation non-gouvernementale qui n'est donc pas directement liée aux États ; elle est indépendante et n'est liée à aucun parti politique ou à une quelcon-

que religion. L'ONG Plan International est créée en 1937, son bureau belge en 1983 ; l'ONG est présente dans plus de 66 pays : 49 dans le Sud et 17 dans le Nord.

Sa mission est d'améliorer les conditions de vie des enfants des pays en développement en menant des activités tant au Sud, à travers des programmes de développement communautaire tenant compte des besoins des enfants, qu'au Nord à travers des activités de sensibilisation et d'éducation au développement ; ses cinq domaines d'actions prioritaires sont : l'éducation de base, les soins de santé, l'environnement et l'eau potable, les activités génératrices de revenus et dans le domaine des droits de l'enfant et le renforcement des capacités locales.

Save the Children

Save the Children est une ONG américaine née au lendemain de la crise économique qui a frappé les États-Unis en 1929 ; créée en 1932 pour répondre aux besoins des enfants défavorisés américains, elle s'étend aujourd'hui dans 28 pays via ses branches nationales qui travaillent dans près de 110 pays en développement mais aussi aux États-Unis.

La mission de Save the Children est de répondre aux besoins des enfants plus vulnérables à travers des programmes liés aux secteurs suivants : activités génératrices de revenus, éducation, santé, urgences (ex : catastrophes naturelles) et protection de l'enfant notamment dans les conflits armés.

- **Au niveau européen**

le Conseil de l'Europe créé le 5 mai 1949, a pour objectif de favoriser en Europe un espace juridique et démocratique commun autour de la Convention européenne des droits de l'homme : il est constitué de 47 pays membres dont les 27 pays de l'Union européenne.

En ce qui concerne la défense des droits de l'enfant, le Conseil a pour mission de rassembler les pays européens afin de développer des stratégies nationales soucieuses de l'intérêt supérieur de l'enfant ; le Conseil travaille étroitement avec ses États membres mais aussi les ONG pour élaborer des plans d'actions concertés. « **Construire une Europe pour et avec les enfants** » est le dernier programme mis en œuvre suite au rassemblement des chefs d'État et de Gouvernement à Varsovie (2005) ; il comprend deux volets : la promotion des droits de l'enfant et la protection des enfants contre la violence.

Les jeunes ont été d'emblée intégrés dans ce programme qui comprend notamment les activités suivantes : création d'un site web sur le droit des enfants, d'un site web destiné aux enfants, adaptation pour les enfants et les jeunes de la charte européenne sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale, etc.

Nous les jeunes ...

« Recommandons de veiller à ce que chaque enfant, quel que soit son origine, son âge ou la couleur de sa peau, soit informé de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant [...] de comprendre la participation des enfants et des jeunes comme un droit et de l'inscrire dans les principes appliqués en Europe ». (Extrait de la Déclaration des jeunes à la conférence de Monaco en avril 2006, lors du lancement du programme « Construire une Europe pour et avec les enfants »).

- **Au niveau belge**

Les premiers **Services Droit des Jeunes (SDJ)** sont créés en 1978 tout d'abord à Bruxelles et à Liège. Si au départ, ces services ont pour principale mission de poser un regard critique sur les pratiques judiciaires en matière de protection de la jeunesse et d'apporter un soutien technique aux avocats, ils proposent aujourd'hui une vaste gamme d'activités. Ils sont actuellement présent à Bruxelles, Liège, Namur, Charleroi, Arlon, Nivelles. Les SDJ sont subsidiés par la Communauté française de Belgique.

Les SDJ ont pour mission de lutter contre l'exclusion sociale et de favoriser l'accès à l'autonomie des familles et des jeunes en les impliquant dans les processus de résolution de problèmes juridiques, administratifs et sociaux (ex : justice juvénile, séparations familiales, intégration des personnes étrangères, mineurs étrangers non accompagnés, etc.) ; ces services offrent des permanences individuelles aux jeunes et organisent régulièrement des formations juridiques à destination des professionnels de l'aide à la jeunesse et de l'action sociale.

Un Tribunal d'Opinion pour mettre fin à l'enferment d'enfants en centre fermés
Pour la première fois en janvier 2008, plusieurs associations belges dont UNICEF Belgique et le SDJ de Bruxelles ont répondu à l'appel d'avocats spécialisés en droit de l'homme et droit des étrangers pour organiser un tribunal d'opinion. La particularité de cette initiative vise à mettre l'État belge face à sa responsabilité dans l'enfermement annuel de 600 enfants dans les cinq centres fermés du pays : le jury est composé d'enfants francophones et néerlandophones. Ce tribunal, quoiqu'au verdict symbolique, a le mérite de poser la question suivante : « *L'enferment d'enfants dans les centres fermés est-il une violation de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ?* ».

La fonction de **délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant** est créée par un décret du 20 juin 2002 du Conseil de la Communauté française. Le Délégué est nommé par le Gouvernement de la Communauté française et sa mission est de veiller à la sauvegarde des droits et des intérêts des enfants et d'en rendre compte annuellement dans un rapport au Gouvernement et Parlement de la Communauté française.

C'est lui qui est en charge de vérifier l'application correcte de toutes les législations et réglementations (internationales, européennes et belges) qui concernent les enfants sur le territoire de la Communauté française. Il répond aussi aux plaintes en cas de violation de ces textes juridiques.

Malgré les efforts fournis par les divers organisations et gouvernements, avec un engagement et une volonté politique plus ou moins manifestes, il reste beaucoup à faire pour atteindre un réel respect des droits de tous les enfants du monde. D'immenses **obstacles** nous séparent encore de cet objectif si simple à exposer et si difficile à atteindre.

Le premier de ces obstacles est aussi le plus pernicieux, car il met en péril les droits les plus fondamentaux de l'enfant. Enfants mal nourris, enfants non scolarisés, enfants au travail, enfants des rues, enfants exploités, tous sont d'abord les victimes d'un même fléau : **la pauvreté**. Ce fléau ainsi que les situations sociales instables, les conflits armés, l'épidémie de sida, l'exploitation sexuelle et le trafic de drogue menacent tous les jours les droits fondamentaux de tous et des enfants en particulier.

Dans chacun de ces domaines, les gouvernements, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et le secteur privé ont le pouvoir et le devoir de faire changer les choses. C'est pourquoi, la plupart des États se sont fixé des objectifs clairs à atteindre d'ici à 2015.

5. Les objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

« *Il n'existe de tâche plus noble que de donner à chaque enfant à naître un avenir meilleur* ».

Cette phrase prononcée lors du Sommet mondial pour les enfants de 1990, au lendemain de l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant, est criante d'actualité. Dix ans plus tard, en 2000, 191 dirigeants de la planète se sont rencontrés lors de l'Assemblée Générale des Nations unies, pour signer la Déclaration du Millénaire et fixer les huit objectifs et cibles suivants à atteindre sur la période 2000 – 2015.

OMD	Cible de l'OMD
1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim	Réduire de moitié la proportion de personnes qui souffrent de la faim
2. Assurer l'éducation primaire pour tous	Donner à tous les enfants, garçons comme filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires
3. Promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes	Éliminer les disparités entre les sexes à tous les niveaux d'enseignement
4. Réduire la mortalité infantile	Réduire de deux tiers la mortalité des enfants de moins de 5 ans
5. Améliorer la santé maternelle	Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle
6. Combattre le VIH-SIDA, le paludisme et d'autres maladies	Stopper la propagation du VIH et du SIDA et commencer à inverser la tendance actuelle
7. Assurer un environnement durable	Réduire de moitié la population qui n'a pas accès à l'eau potable et à un assainissement de base
8. Créer un partenariat mondial pour le développement	La protection de l'enfance requiert une coopération multisectorielle aux niveaux national et international. L'objectif est de renforcer l'engagement des gouvernements, promouvoir des lois adaptées, offrir des services, etc.

La Belgique attire de plus en plus l'attention sur la nécessité d'un partenariat mondial ; la Convention des droits de l'enfant est entrée en application en Belgique en 1992 et le parlement fédéral a traduit cette préoccupation internationale en modifiant la loi sur la coopération internationale en juillet 2005.

Le respect des droits de l'enfant est ainsi devenu le quatrième thème transversal de la coopération belge au développement.

La Belgique a pour volonté d'intégrer de manière systématique dans la politique belge de la coopération au développement la dimension droits de l'enfant.

On se rend compte que les huit objectifs se rapportent tous aux droits des enfants du monde. Cependant, ces ODM sont universels et destinés à lutter contre la misère de toutes les populations, quel que soit leur sexe ou leur âge.

C'est pourquoi, en 2002, une nouvelle rencontre des représentants de l'ONU s'est tenue, cette fois spécifiquement sur le changement du monde « pour » et « avec » les enfants. La dimension participative prend de plus en plus d'ampleur et les quatre priorités qui ressortent du plan d'action « **Un monde digne des enfants** », élaboré à la suite de cette Assemblée générale des Nations Unies, sont respectivement :

- promouvoir une existence plus saine ;
- assurer une éducation de qualité ;
- protéger contre la maltraitance, l'exploitation et la violence ;
- lutter contre le VIH-SIDA.

La participation grandissante des enfants dans les décisions qui les concernent est sans doute un phénomène plus récent. Participer à la gestion de son école, s'engager au niveau local ou national dans des activités de développement, prendre la parole dans divers forums : autant d'actions à promouvoir dans les pays soucieux de considérer leurs enfants comme acteurs et non spectateurs.

Cameroun : Un parlement des enfants dans 300 écoles

Les élèves de ces 300 établissements sont invités à participer à la gestion administrative, pédagogique et sociale de leur établissement. Des conseils municipaux de la jeunesse commencent à naître parallèlement à cette initiative.

Lesotho : Des parlementaires en herbe

Un Comité junior d'enfants a examiné les lois relatives aux enfants dans le cadre de l'élaboration de la Loi sur la protection et le bien-être des enfants de 2005. Par ailleurs, certains ont participé à la stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

Il paraît absolument nécessaire que l'éducation aux droits de l'enfant fasse l'objet d'une attention particulière.

En étant informés de leurs propres droits, les enfants et les jeunes peuvent prendre conscience de ceux dont sont privés d'autres enfants, moins favorisés. Ils acquerront une certaine éthique, un esprit critique et une autonomie.

En effet, avec la Convention des droits de l'enfant, l'enfant devient un citoyen à part entière, un citoyen qui agit, un citoyen qui s'investit.

L'ESSENTIEL

Point 1 Le développement des droits de l'enfant

- Les droits de l'enfant
- Historique du droit de l'enfant
- Principaux textes juridiques

Point 2 Les principes de base de la Convention des droits de l'enfant

- Les principes directeurs de la Convention
- Les trois catégories des droits des enfants

Point 3 Les défis à l'échelle mondiale

- Le travail des enfants
- Les enfants et les conflits armés
- Les enfants et l'éducation
- Le mariage des enfants

Point 4 La mise en œuvre des droits de l'enfant

- Les organismes de contrôle aux niveaux international et belge
- Les organisations qui veillent au respect des droits de l'enfant aux niveaux international, européen et belge
- Le délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant

Point 5 Les objectifs du Millénaire pour le Développement



Pour en savoir plus :

- www.un.org
- www.unhchr.ch/french
- www.unicef.org
- www.cicr.org
- www.lacode.be
- www.unicef.org
- www.europa.eu
- www.plan-belgique.be
- www.savethechildren.org

Le droit international humanitaire

.....

Marcel Mathelot

Chef du Service de droit international humanitaire –
Croix-Rouge de Belgique –
Communauté francophone



Abstract

Lorsqu'un conflit éclate, les États doivent respecter certaines règles : ils ne peuvent pas « faire la guerre » n'importe comment !

*Le droit international humanitaire (D.I.H.), qui s'applique à l'ensemble des parties au conflit, quelle que soit la raison pour laquelle celui-ci éclate, vise à atténuer les effets néfastes des conflits en tenant compte des aspects humanitaires. Il régleme l'utilisation des armes et méthodes de combat et protège les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités. Les droits dont bénéficient ces personnes (ex : interdiction de toute atteinte à l'intégrité physique et à la santé, comme le droit à la vie, la torture ou tout autre traitement inhumain) sont **indérogeables**.*

1. Qu'est-ce que le droit international humanitaire (DIH) ?

Ce droit a pour but de limiter les souffrances causées par la guerre en assurant, autant que possible, protection et assistance aux victimes. Il traite donc de la réalité d'un conflit sans considération des motifs ou de la légalité d'un recours à la force. Il en régleme uniquement les aspects ayant une portée humanitaire. C'est ce que l'on appelle le « *ius in bello* » (le droit dans la guerre).

Par ailleurs, ce n'est pas parce qu'un conflit a éclaté que les États ne doivent plus respecter leurs obligations internationales ou violer les traités qu'ils ont signés et ratifiés. Les droits de l'homme – tout comme l'entièreté du droit international et national - doivent être appliqués.

Le DIH est défini comme un ensemble de règles, d'origine conventionnelle et coutumière, qui s'applique lors d'un conflit armé et qui pour des raisons humanitaires, visent à en limiter les effets.

Il protège en particulier les personnes qui ne participent pas aux hostilités (les civils, le personnel sanitaire et religieux), ou qui ne participent plus aux hostilités (les combattants blessés, naufragés, malades et les prisonniers de guerre).

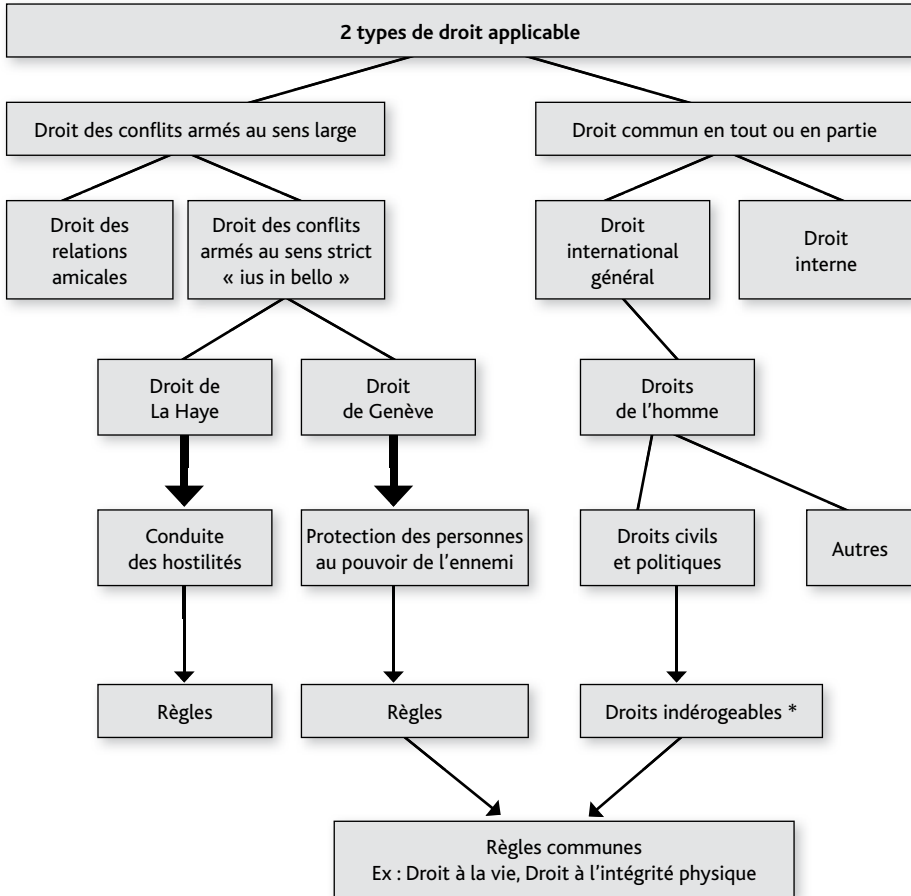
Il interdit ou limite les méthodes et moyens de guerre (emploi de certaines armes, exaction à l'encontre des civils, etc.). (Droit de la Haye).

Le DIH est aussi appelé « droit des conflits armés » ou « droit de la guerre ».

Les trois expressions « droit international humanitaire », « droit des conflits armés » et « droit de la guerre » peuvent être considérées comme équivalentes et le choix de l'une ou de l'autre dépendra essentiellement des habitudes et du public.

Ainsi, les organisations internationales, les universités ou encore les États utiliseront plutôt celle de « droit international humanitaire » (ou « droit humanitaire »), tandis qu'au sein des forces armées, les deux autres expressions sont plus courantes.

Organigramme des différentes règles applicables en cas de conflits armés






* qui ne peuvent jamais faire l'objet de restrictions et ce quel que soit le contexte ou la situation.


2. Les traités qui fondent le DIH


Le DIH comprend deux branches distinctes : le «droit de Genève» relatif à la protection des personnes au pouvoir de l'ennemi et le «droit de La Haye» relatif à la conduite des hostilités (cf. organigramme). Chacune de ces deux branches tire son nom de celui de la ville où elle a été initialement codifiée. Lors de l'adoption des Protocoles additionnels de 1977, les deux branches du DIH ont été réunies.


La base du DIH se trouve essentiellement dans les quatre **Conventions de Genève de 1949 et ses deux Protocoles additionnels de 1977** ; les quatre Conventions de Genève lient aujourd'hui la totalité des États.


Cependant, une centaine de textes, traités, conventions fondent le DIH actuel ; ci-après, on indique les principaux traités dans l'ordre chronologique de leur adoption :

	: les traités relatifs à la conduite des hostilités (droit de La Haye)
	: les traités relatifs à la protection des personnes (droit de Genève)
	: ceux qui concernent les 2 aspects.


 **1864** Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne

 **1868** Déclaration de Saint-Petersbourg (interdiction de l'emploi de certains projectiles en temps de guerre)

 **1899** Conventions de La Haye traitant notamment des lois et coutumes de la guerre sur terre et de l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève de 1864

 **1906** Révision et développement de la Convention de Genève de 1864

 **1907** Révision des Conventions de La Haye de 1899 et adoption de nouvelles Conventions

 **1925** Protocole de Genève concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques

 **1929** Deux Conventions de Genève :

- révision et développement de la Convention de Genève de 1906
- Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre

 **1949** Quatre Conventions de Genève :

- Amélioration du sort des blessés et malades dans les forces armées en campagne
- Amélioration du sort des blessés, malades et naufragés des forces armées sur mer
- Traitement des prisonniers de guerre
- Protection des personnes civiles

■ **1954** Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé

■ **1972** Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction

■ **1977** Deux Protocoles additionnels aux quatre Conventions de Genève de 1949 qui renforcent la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) et non internationaux (Protocole II)

■ **1980** Convention sur l'interdiction ou la limitation d'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou frappant sans discrimination. Cette convention comprend :

- le Protocole (I) relatif aux éclats non localisables
- le Protocole (II) sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs
- le Protocole (III) sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes incendiaires

■ **1993** Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction

■ **1995** Protocole relatif aux armes à laser aveuglantes (Protocole IV à la Convention de 1980)

■ **1996** Protocole révisé sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II [modifié] à la Convention de 1980)

■ **1997** Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction

■ **1998** Statut de Rome de la Cour pénale internationale

■ **1999** Protocole relatif à la Convention de 1954 pour la protection des biens culturels

■ **2000** Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés

■ 2001 Amendement à l'article 1 de la Convention de 1980 sur certaines armes classiques

■ 2003 Protocole V à la Convention de 1980 sur les débris explosifs de guerre

3. Les principes de base du DIH

« *Le droit des conflits armés est un droit simple : un peu de bon sens et un minimum de générosité permettent à n'importe qui de découvrir par soi-même les règles de base sans être juriste (...). D'ailleurs en simplifiant à l'extrême, ces règles peuvent se résumer en quatre préceptes : ne pas attaquer les non-combattants, ne pas attaquer les combattants n'importe comment, traiter humainement les personnes en son pouvoir, protéger les victimes.* »

Les principes de droit des conflits armés peuvent se résumer comme suit :

Le principe de distinction

Les parties au conflit doivent faire, en tout temps, la distinction entre la population civile et les combattants ainsi qu'entre les biens de caractère civil et les objectifs militaires.

Le principe de proportionnalité

Les parties au conflit et les membres de leurs forces armées n'ont pas un droit illimité quant au choix des méthodes et des moyens de guerre.

Le principe d'humanité et de non discrimination

Les parties au conflit ne peuvent restreindre la portée des droits indérogeables garantis à tout individu ou de porter atteinte à ces droits.

Les personnes au pouvoir de l'ennemi (les blessés et les malades, les civils et les prisonniers de guerre) doivent être traitées avec humanité et sans discrimination.

Le principe de non réciprocité

Les parties au conflit doivent en toute occasion respecter le DIH, et ce même si l'autre partie au conflit ne le respecte pas. Elles ne peuvent pas prendre comme prétexte ce non respect pour échapper à leurs obligations.

Le DIH s'est développé par étapes en fonction de l'évolution des mentalités, des événements historiques, de l'industrialisation, et de l'évolution des conflits armés.

Il y a tout d'abord eu des règles non écrites, fondées sur la coutume qui ont réglementé les conflits armés. Puis, progressivement, sont apparus des traités bilatéraux plus ou moins élaborés que les belligérants ratifiaient parfois... après la bataille ; il y

avait également des règlements que les États édictaient pour leurs troupes (Code militaire).

Le droit alors applicable dans les conflits armés était donc limité dans le temps et dans l'espace en ce sens qu'il ne valait que pour une bataille ou un conflit précis ; ces règles variaient aussi selon l'époque, le lieu, la morale, les civilisations... : il n'existait pas de règles à vocation universelle.

Henry Dunant, fut un témoin et un artisan du DIH

Le 24 juin 1859, en plein affrontement des armées autrichiennes et françaises, Henry Dunant, jeune citoyen suisse arrive à Solférino en Italie du Nord dans l'espoir de rencontrer Napoléon III à propos de problèmes d'irrigation d'eau sur ses exploitations agricoles en Algérie... En lieu et place de cette entrevue, il devient le témoin de ces affrontements et découvre l'horreur de la bataille : 40 000 morts et blessés abandonnés sur le terrain.

Révolté par cet abandon, et sensible à la détresse humaine, il organise avec l'aide de la population civile, le secours des blessés, sans aucune distinction de nationalité « *Tutti fratelli* » (*tous frères*)...

De retour en Suisse, il publie en 1862, sous le titre « *Un souvenir de Solferino* », un véritable plaidoyer pour l'humanité et rassemble autour de ses idées *humanitaires* quelques uns de ses concitoyens.

« ... quoique dans sa retraite l'armée ait enlevé tous les blessés qu'elle peut transporter avec ses voitures et des charrettes de réquisition, combien de ces infortunés sont laissés gisant abandonnés sur la terre humide de leur sang ! »

Avec l'aide de quatre citoyens suisses influents, il créera un Comité permanent de secours aux militaires blessés en 1863, qui deviendra le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) en 1876. Sa mission est de fournir protection et assistance aux victimes civiles et militaires des conflits armés en agissant de manière neutre et impartiale.

Le gouvernement suisse, sous l'impulsion des cinq membres fondateurs du CICR a convoqué en 1864 une conférence diplomatique à laquelle seize États ont participé et adopté la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne.

La Convention de Genève de 1864 posait les bases de l'essor du droit humanitaire contemporain. Les principales caractéristiques de ce traité sont notamment :

- des normes permanentes écrites, d'une portée universelle et protégeant les victimes des conflits ;
- un traité multilatéral, ouvert à l'ensemble des États ;
- l'obligation de prodiguer des soins sans discrimination aux militaires blessés et malades;
- le respect et la signalisation, par un emblème (une croix rouge sur fond blanc), du personnel sanitaire, ainsi que du matériel et des équipements sanitaires.

4. Les règles du DIH

Le DIH est applicable dans deux situations :

Les *conflits armés internationaux* : ce sont les conflits qui opposent les forces armées de deux ou plusieurs États.

Les *conflits armés non internationaux* : ce sont les conflits qui éclatent à l'intérieur d'un pays et qui opposent les forces armées régulières à des groupes armés identifiables (forces armées dissidentes, forces rebelles, etc.), ou des groupes armés entre eux ; ces groupes armés doivent être organisés, être sous la conduite d'un commandement responsable et exercer un contrôle sur une partie du territoire de l'État de telle sorte qu'ils puissent être en mesure de mener des opérations militaires continues : pour être qualifiés de conflit armé non international, les hostilités doivent atteindre un certain degré d'intensité et se prolonger un certain temps.

Le DIH ne s'applique pas aux situations de *troubles intérieurs*. Celles-ci se caractérisent par une profonde perturbation de l'ordre interne résultant d'actes de violence qui ne présentent toutefois pas les particularités d'un conflit armé (émeutes, luttes de factions entre elles ou contre le pouvoir en place, par exemple) ; dans ce cas, ce sont les dispositions du droit des droits de l'homme ainsi que la législation interne qui peuvent être invoquées.

Le DIH s'applique à toutes les parties au conflit, quelle que soit la partie qui a engagé les hostilités ; les forces armées (régulières ou non), les mouvements de libération nationale, les organisations internationales (forces de maintien de la paix de l'ONU, forces de l'OTAN) et les individus (en tant qu'organe de l'État et en tant que personne privée).

Le DIH fait une distinction selon les personnes impliquées dans un conflit :

Les combattants : en temps de guerre, seuls les combattants prennent directement part au conflit et reçoivent l'autorisation de tuer puisqu'il faut neutraliser les forces ennemies, c'est-à-dire, rendre l'adversaire incapable de poursuivre les hostilités.

Les membres des forces armées d'une partie au conflit et toute personne ne faisant pas partie d'une armée régulière mais qui participe directement aux hostilités bénéficient du statut de combattant, à condition de respecter les conditions prescrites par le DIH.

En raison de l'évolution des formes de conflits armés, on parle parfois de *porteurs d'armes*, c'est-à-dire de toute personne portant ouvertement les armes.

Les non combattants

Le DIH distingue deux catégories de personnes :

- Les personnes qui ne participent pas aux hostilités, c'est-à-dire, les civils et le personnel sanitaire et religieux.
- Les personnes qui ne participent plus aux hostilités, c'est-à-dire les combattants blessés, naufragés, malades ou prisonniers de guerre.

Cette distinction entre combattant et non combattant est essentielle pour savoir de quelle protection peut bénéficier une personne.

5. Les personnes et les biens protégés par le DIH

Le DIH donne une protection aux personnes qui sont touchées par le conflit mais aussi aux biens qui risquent d'être détruits.

Les personnes

Les prisonniers de guerre : tout combattant tombant au pouvoir de la partie adverse est prisonnier de guerre, uniquement dans le cadre d'un conflit armé international ; toute personne capturée a droit au statut de prisonnier de guerre si elle le revendique.

La population civile : de manière générale, les personnes qui ne participent pas à un conflit armé doivent être respectées, protégées et traitées avec humanité.

Cependant, certaines catégories de personnes nécessitent une protection spécifique et ce en raison de leur fonction ou de leur vulnérabilité.

Les blessés, les malades et les naufragés : les blessés, les malades et les naufragés doivent être protégés et respectés aussi longtemps qu'ils ne participent pas aux hostilités. En outre, les personnes qui leur portent secours ne doivent pas être empêchées d'accomplir leur mission.

Le personnel sanitaire et religieux : les personnes – membres du personnel médical, religieux ou personnel administratif – ne peuvent être l'objet d'attaques et doivent être respectées dans l'exercice de leur mission. Les transports et le matériel sanitaires sont également protégés et ne peuvent faire l'objet d'attaque.

Les journalistes : à condition de n'entreprendre aucune action qui pourrait porter atteinte à leur statut de personne civile, les journalistes sont protégés au même titre que toutes les autres personnes civiles contre les attaques.

Les correspondants de guerre jouissent d'un statut équivalent aux membres des forces

armées : ils sont des représentants des médias accrédités auprès des forces armées qu'ils accompagnent sans en faire partie et tout en étant des personnes civiles, ils doivent, en cas de capture, être traités comme prisonniers de guerre.

Les journalistes qui travaillent dans les zones de conflit armé et qui accomplissent une mission professionnelle dangereuse jouissent des mêmes droits et protections que toutes les personnes civiles.

Les femmes et les enfants : en temps de conflit armé, les femmes et les enfants bénéficient de la protection générale en tant que personnes civiles.

En raison de leur vulnérabilité, ils bénéficient également d'une protection particulière ; ils doivent donc être respectés et protégés contre toute forme d'attentat à la pudeur.

Les enfants doivent bénéficier d'un traitement particulier et ne peuvent pas être recrutés dans les forces ou groupes armés, ni autorisés à prendre part aux hostilités.

Exemple : les enfants soldats

Définition (www.unicef.fr) : les enfants soldats sont toutes les personnes de moins de 18 ans qui, à travers le monde, sont utilisés illégalement par des groupes et des forces armés. Ce, quelle que soit la fonction qu'elles y exercent. Ce sont autant des filles que des garçons, et certains ont à peine 7 ans. Ils sont utilisés bien sûr comme combattants, mais aussi comme espions, comme soigneurs, comme porteurs, comme cuisiniers, comme messagers ou exploités à des fins sexuelles particulièrement dans le cas des filles.

Les enfants soldats ne sont donc pas uniquement ceux qui portent ou ont porté une arme mais l'ensemble de ces jeunes filles et de ces jeunes garçons qui, en Afrique, en Amérique ou en Asie sont exploités par des adultes au sein d'une armée ou d'un groupe armé.

Il existe actuellement environ 300 000 enfants soldats dans plus de 30 pays.

Raisons de recrutement : le nombre croissant de conflits internes, la prolifération des armes légères, les caractéristiques physiques des enfants, la vulnérabilité et le caractère influençable des enfants sont des facteurs qui facilitent leur recrutement.

Réglementation :

- La Convention internationale des droits de l'enfant de 1989 stipule l'obligation de chaque État partie de prendre toutes les mesures pour qu'aucun enfant ne participe directement aux conflits.
- Les Conventions de Genève de 1949 et les 2 Protocoles additionnels de 1977 accordent à l'enfant une protection particulière en tant que civil particulièrement vulnérable.

- Le protocole facultatif de 2000, se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concerne l'implication d'enfants dans les conflits armés.
- *Les personnes déplacées et réfugiées* : pendant un conflit, la population civile peut être amenée à fuir son foyer, de manière volontaire ou forcée. Les personnes se déplaçant à l'intérieur des frontières de leur pays sont considérées précisément comme des « personnes déplacées » et bénéficient de la protection générale accordée aux civils en temps de conflit armé. Ces dernières peuvent être amenées à se regrouper dans des camps de transit. D'autres personnes quittent leur propre territoire notamment en vue de fuir les conflits. Celles-ci peuvent être considérées comme réfugiées au sens commun du terme. Ces personnes peuvent être regroupées dans des « camps de réfugiés » sous la protection du Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations unies (HCR). Certaines personnes peuvent demander de bénéficier du statut de « réfugié » – au sens juridique du terme – dans le pays d'accueil potentiel (il est alors un demandeur d'asile).

Personnes déplacées

« Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquée par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État. »

Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (ONU – 1998)

Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés

Est considérée comme réfugiée toute personne qui *« craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays »* (art. 1 A,2)

Si la personne est reconnue comme « réfugiée », les États doivent :

- octroyer à la personne toutes les garanties accordées aux personnes résidant sur son territoire, sans aucune discrimination ;
- s'abstenir d'expulser ou de refouler cette personne vers un pays qui pourrait présenter une menace à sa sécurité ou son intégrité.

En plus des dispositions prévues par la Convention de Genève de 1951, le réfugié – en temps de conflit armé – est protégé également par le DIH en tant que personne civile.

Les biens

De manière générale, les biens à caractère civil sont protégés par le DIH ; cependant, certains biens reçoivent une protection plus spécifique en raison de leur nature particulière ou de leur utilité pour la population.

Il s'agit des biens culturels et des lieux de cultes, des biens indispensables à la survie de la population civile, les ouvrages et installations contenant des forces dangereuses (digues, barrages, centrales nucléaires et électriques).

6. Les règles de base de protection du DIH

- 1) Les personnes mises hors de combat et celles qui ne participent pas directement aux hostilités ont droit au respect de leur vie et de leur intégrité physique et morale. Ces personnes seront, en toutes circonstances, protégées et traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable.
- 2) La population et les biens civils doivent être épargnés. La population civile ne doit pas être l'objet d'attaques.
- 3) Il est interdit de tuer ou de blesser un adversaire qui se rend ou qui est hors de combat.
- 4) Les blessés et les malades seront recueillis et soignés par la partie au conflit qui les aura en son pouvoir. La protection couvre également le personnel sanitaire, les établissements, moyens de transport et matériel sanitaires. L'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge est le signe de cette protection et doit être respecté.
- 5) Les combattants capturés et les civils qui se trouvent sous l'autorité de la partie adverse ont droit au respect de leur vie, de leur dignité, de leurs droits personnels et de leurs convictions religieuses ou autres. Ils seront protégés contre tout acte de violence, d'intimidation et de représailles. Ils auront le droit d'échanger des nouvelles avec leurs familles et de recevoir des secours. Il est également interdit d'exercer sur eux ou sur leurs biens des représailles ou des peines collectives.

- 6) Toute personne bénéficiera des garanties judiciaires fondamentales. Nul ne sera tenu pour responsable d'un acte qu'il n'a pas commis. Nul ne sera soumis à la torture physique ou mentale, ni à des peines corporelles ou traitements cruels ou dégradants.
- 7) Les parties au conflit et les membres de leurs forces armées n'ont pas un droit illimité quant aux choix des méthodes et des moyens de guerre. Il est interdit d'employer des armes ou des méthodes de guerre de nature à causer des pertes inutiles ou des souffrances excessives et nuire gravement et durablement à l'environnement naturel. Les pertes en vies humaines et les dommages causés aux biens à caractère civil ne doivent pas être excessifs par rapport à l'avantage militaire escompté d'une attaque lancée contre un objectif militaire.

Exemple : les mines antipersonnel

Définition : les mines terrestres sont des engins puissants et sans pitié. Contrairement aux autres armes de guerre (qui, pour la plupart, doivent être pointées sur la cible, puis mises à feu), les mines terrestres antipersonnel sont activées par la victime elle-même. En d'autres termes, elles sont conçues de telle manière que leur explosion est déclenchée par toute personne qui pose le pied dessus ou les manipule.

Nombre : plus de 100 millions de mines sont réparties dans 70 pays.

Conséquences : une fois mises en place, les mines antipersonnel frappent de manière aveugle et, à moins qu'elles ne soient enlevées ou neutralisées, elles font peser leur menace pendant de longues années. Il arrive que certaines fassent encore des morts ou des blessés, plus de cinquante ans après la fin du conflit. Les mines terrestres sont incapables de « faire la distinction » entre un soldat et un civil. Elles tuent ou mutilent aussi bien un enfant qui joue au football qu'un soldat en patrouille. Très souvent, en particulier dans les périodes d'après-conflit, ce sont des civils vaquant à leurs activités quotidiennes qui sont les malheureuses victimes de ces armes.

Règlementation : ayant pris conscience de la gravité du problème, quelque 90 pays de toutes les régions du monde ont décidé, en 1997, d'unir leurs forces et de signer le traité d'Ottawa, un accord international interdisant totalement la mise au point, la production, le stockage, le transfert et l'emploi des mines antipersonnel, et demandant leur destruction. En 2007, 155 États ont ratifié cette convention.

- 8) Les parties au conflit feront, en tout temps, la distinction entre la population civile et les combattants, de façon à épargner la population et les biens de caractère civil. Ni la population civile en tant que telle, ni les personnes civiles, ni les biens de caractère civils ne doivent être l'objet d'attaques. Les attaques ne peuvent être dirigées que contre des objectifs militaires.
- En outre, toutes les parties au conflit doivent prendre les **mesures de précaution** nécessaires pour que ces règles soient respectées lors des opérations militaires.

Les parties au conflit doivent plus particulièrement :

- vérifier que les objectifs visés par une attaque sont bien des objectifs militaires ;
- s'abstenir de lancer une attaque s'il existe un risque de causer des pertes ou dommages à la population civile qui sont excessifs par rapport à l'avantage militaire attendu ;
- s'efforcer d'éloigner les objectifs militaires de la population civile ;
- éviter de placer des objectifs militaires dans ou près des zones fortement peuplées de civils ;
- etc.

7. Les moyens de mise en œuvre du DIH

La mise en œuvre concrète du DIH n'est pas une chose aisée et les moyens de mise en œuvre sont différents en fonction du moment où l'on se situe par rapport au conflit. Les actions peuvent être menées :

- avant l'éclatement du conflit, c'est ce qu'on appelle de la « prévention » ;
- pendant le conflit, on parle alors de « gestion du conflit et de ses conséquences » ;
- après le conflit, c'est le moment de la « répression » et de la « conciliation »

Avant l'éclatement d'un conflit (phase préventive), les États ont l'obligation de respecter et de faire respecter le DIH, en toutes circonstances, notamment en assurant, avec l'appui des Sociétés Nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) :

- la diffusion du droit humanitaire auprès de la population, y compris les jeunes ;
- la formation du personnel qualifié (militaires, juristes, etc.) en vue de faciliter l'application du droit humanitaire ;
- l'adoption des dispositions législatives et réglementaires permettant d'assurer l'application des règles prescrites dans les traités de DIH ;
- la traduction des textes conventionnels.

Pendant le conflit, il existe plusieurs moyens de contrôle mis à disposition des parties au conflit qui peuvent être utilisés pendant toute la durée des conflits et qui permettent de veiller constamment à l'observation des dispositions du DIH (gestion du conflit).

Par exemple, les délégués du Comité International de la Croix-Rouge (CICR) qui sont sur le terrain mènent plusieurs types d'actions en faveur de toutes les parties belligérantes :

- visite des prisonniers de guerre et d'internés civils ;
- rétablissement des liens familiaux (transmission des messages entre des proches séparés par un conflit et réunion des familles dispersées) ;
- dialogue avec les acteurs du conflit pour qu'ils respectent le DIH ;
- aide et assistance humanitaire (colis, services de santé, eau, ...)

Le droit international humanitaire oblige chaque État partie aux Conventions de Genève à rechercher, poursuivre et sanctionner toute personne ayant commis des infractions graves, indépendamment de sa nationalité ou du lieu de l'infraction.

Cependant, depuis les années 1980, des mécanismes autres que la répression pénale classique, ont émergé dans un certain nombre de pays d'Amérique Latine et d'Afrique en particulier. Les États sortant d'un conflit armé ou d'un régime particulièrement répressif, ont en effet pris conscience qu'il fallait recourir à des mécanismes visant à favoriser non seulement la répression pénale de crimes graves, mais aussi la paix, la vérité, la réconciliation et la réalisation des droits des victimes dont le droit à la réparation.

8. La justice

Les poursuites pénales doivent être assurées en priorité par les tribunaux nationaux des différents États. Dans certains cas, les personnes peuvent être poursuivies devant des juridictions internationales.

En devenant Parties aux Conventions de Genève, les États s'engagent à adopter toute législation nécessaire :

- pour punir et poursuivre devant leurs juridictions nationales, les personnes suspectées d'avoir commis des infractions graves au DIH.
- pour les remettre à la Justice de l'État qui les réclame et est en mesure de juger.

A la fin de la Seconde Guerre Mondiale, le **procès de Nuremberg** fut intenté contre 24 criminels de guerre nazis du 20 novembre 1945 au 1^{er} octobre 1946, pour crimes contre l'humanité, crimes de guerre et crimes contre la paix. Ce tribunal fut créé suite à l'accord signé par les gouvernements de la France, des États-Unis, du Royaume-Uni,

de Grande-Bretagne, d'Irlande du Nord et de l'URSS pour juger et punir les grands criminels de guerre nazis.

Depuis, les Nations unies ont examiné à plusieurs reprises la possibilité de créer une cour pénale internationale permanente.

En 1993 et 1994, deux **Tribunaux pénaux internationaux**, le TPIY (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie) et le TPIR (Tribunal pénal international pour le Rwanda), ont été institués par le Conseil de sécurité des Nations unies, afin de punir les violations graves du droit international humanitaire commises, respectivement, en ex-Yougoslavie (à partir de 1991) et au Rwanda (en 1994).

Les négociations en vue de la création d'une cour pénale internationale permanente ont débuté en 1994 et ont abouti à l'adoption par les États du Statut de la **Cour pénale internationale (CPI)** en juillet 1998 à Rome. Ce résultat positif représente l'aboutissement d'années d'efforts et témoigne de la détermination de la communauté internationale à veiller à ce que les auteurs de crimes graves ne restent pas impunis.

La CPI n'est compétente que lorsque certaines conditions sont remplies.

1. Les juridictions nationales exercent en priorité les poursuites pénales. Ce n'est que si celles-ci sont dans l'impossibilité ou n'ont pas la volonté de le faire que la CPI peut être saisie d'une affaire. C'est ce qu'on appelle le principe de la complémentarité.
2. Les faits commis doivent avoir été commis après l'entrée en vigueur du Statut de la Cour (1^{er} juillet 2002).
3. Les faits doivent s'être déroulés sur le territoire d'un État partie au Statut de la Cour ou doivent avoir été commis par un ressortissant d'un État partie au Statut de la Cour. Les deux tiers des États parties aux Conventions de Genève ont ratifié le Statut de la Cour (2007).
4. Les faits doivent avoir été commis par une personne physique, ce qui exclut les États et les sociétés privées (personnes morales).
5. Les faits doivent pouvoir être qualifiés de crime de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre au sens des articles 6, 7 et 8 du Statut de la Cour.

Génocide (art.6)

Le crime de génocide est défini comme tout acte commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux comme tel :

- meurtre de membres du groupe ;
- atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ;
- soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ;
- mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ;
- transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.

Crimes contre l'humanité (art.7)

Les crimes contre l'humanité comprennent des actes commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre une population civile :

- meurtre;
- extermination;
- réduction en esclavage;
- déportation ou transfert forcé de population;
- emprisonnement ou autre forme de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international;
- torture;
- viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée et toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable;
- persécution de tout groupe ou de toute collectivité identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial, national, ethnique, culturel, religieux ou sexiste
- disparitions forcées;
- apartheid;
- autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale.

Crimes de guerre (art.8)

Le crime de guerre est une violation grave du droit international humanitaire. Un certain nombre d'infractions sont spécifiquement identifiées comme des crimes de guerre :

- le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée et toute autre forme de violence sexuelle;
- le fait de faire participer activement des enfants de moins de 15 ans à des hostilités.

La « **justice transitionnelle** » désigne l'ensemble des procédés accompagnant la transition politique des sociétés émergeant d'une période de violences au sens large (conflit armé, troubles intérieurs, tensions internes,...), et ayant pour mission d'établir les violations des droits humains commis lors d'une période donnée et de promouvoir parallèlement la réconciliation nationale au sein de la population.

Ces mécanismes complémentaires à la justice pénale classique, sont en général créés en vertu d'un accord de paix ou d'une loi nationale. Ils peuvent prendre différentes formes selon le contexte local.

Deux exemples peuvent être cités :

- Les *Commissions vérité et réconciliation* : ce sont des organes officiels provisoires ayant pour mandat d'enquêter sur les violations de droits de l'homme et de DIH perpétrées dans un pays et à une période donnés. Elles établissent un rapport final et des recommandations à suivre notamment en matière de réformes institutionnelles ou encore de poursuites judiciaires. En favorisant le dialogue entre les victimes, les témoins et les auteurs de violations des droits fondamentaux, ces commissions visent à promouvoir la réconciliation nationale et à assister les victimes dans le rétablissement de leur dignité. Ces commissions ont été créées notamment en Argentine en 1983, au Guatemala en 1994, en Afrique du Sud en 1994, ou encore en Sierra Leone en 2000. En général, les faits établis par ces organes sont transmis à la justice pénale.

- Les *juridictions Gacaca* (littéralement « Justice sur gazon ») au Rwanda : Il s'agit de juridictions coutumières à la base, au sein desquelles siègent des citoyens rwandais réputés pour leur intégrité, qu'on appelle « Inyangamugayo ». C'est une justice impliquant la population locale, fondée sur le dialogue, et conciliatrice dans le but de rétablir une certaine harmonie au sein de la société rwandaise.

Suite au génocide de 1994 et face à l'engorgement des tribunaux classiques, les Gacaca ont été relancées en 2001 afin de statuer sur les actes constitutifs de génocide et de crimes contre l'humanité qui ont été perpétrés par des exécutants en 1994 - les plus grands responsables relevant des tribunaux classiques ou du Tribunal pénal international pour le Rwanda. Elles utilisent simultanément coutumes et règles classiques de procédure judiciaire.

Promouvant le dialogue et la réconciliation (via notamment la procédure d'aveux et d'excuses pouvant aboutir à une réduction de la peine de l'accusé), les Gacaca établissent les faits et peuvent prononcer des peines (30 ans maximum).

9. Pourquoi le DIH est-il important ?

Si le CICR est le gardien du droit international humanitaire, sa mise en œuvre relève avant tout de la responsabilité des États qui s'engagent à respecter et à faire respecter ce droit et à le diffuser auprès de leur population.

Afin de réduire au minimum les effets néfastes des conflits, il est nécessaire de promouvoir les principes humanitaires. Dans ses programmes de prévention, le CICR vise en particulier les personnes et les groupes (tels que les forces armées, la police, les forces de sécurité, etc.) qui influent sur le sort des victimes d'un conflit armé ou qui peuvent soit entraver, soit faciliter l'action de l'Institution.

Afin de préparer l'avenir, les programmes de prévention s'adressent aussi aux jeunes et aux professeurs afin d'amener un changement de comportement par rapport au conflit en général et aux conflits armés en particulier.

Le DIH est un des outils les plus puissants dont dispose la communauté internationale pour que la sécurité et la dignité des personnes soient respectées en temps de guerre. Guidé par le principe selon lequel même la guerre a des limites, il vise à préserver une certaine humanité au cœur des conflits.

« Les Conventions de Genève... continuent de nous rappeler avec force l'obligation qui nous incombe à tous de nous entraider... »

Nelson Mandela

« Un des objectifs du droit international humanitaire est de faire provision d'humanité en temps de paix en prévision de l'inhumanité inhérente à la guerre. »

H. Meyrowitz

Pour en savoir plus :

Sites incontournables :

- Comité international de la Croix-Rouge : www.circ.org
 - Fédération internationale de la Croix-Rouge : www.ficr.org
 - Croix-Rouge de Belgique : www.croix-rouge.be
 - Croix-Rouge canadienne : www.croixrouge.ca
 - Trial Watch : www.trial-ch.org
 - Droits humains : www.droitshumains.org
 - Human right watch : <http://hrw.org>
 - Annoncer la couleur : http://www.annoncerlacouleur.be/repertoire/repertoire_fs.htm
 - Droit international humanitaire : Réponses à vos questions
- Brochure éditée par le CICR – 19 rue de la paix – 1202 Genève – Shop.gva@icrc.org

L'ESSENTIEL

Point 1 Qu'est-ce que le droit international humanitaire (DIH)

- Le « pourquoi » un DIH ?
- Définir le DIH

Point 2 Les traités qui fondent le DIH

- Les droits de Genève et de La Haye
- Les droits indérogeables

Point 3 Les principes de base du DIH

- Du bon sens aux principes de droit des conflits armés
- Les origines du DIH

Point 4 Les règles du DIH

- Les situations et les personnes impliquées

Point 5 Les personnes et les biens protégés par le DIH

- La protection des personnes
- La protection des biens

Point 6 Les règles de base de protection du DIH

- Les règles du DIH
- Les mesures de précaution des parties en conflit

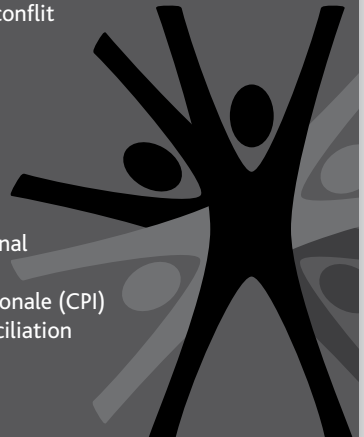
Point 7 Les moyens de mise en œuvre du DIH

- La prévention du conflit
- La gestion du conflit et ses conséquences
- La répression et la conciliation

Point 8 La justice

- La justice pénale classique au niveau national
- Les juridictions pénales internationales
- La compétence de la Cour pénale internationale (CPI)
- La justice transitionnelle : justice de réconciliation

Point 9 L'importance du DIH





Protection sociale et citoyenneté¹ ?

.....

Matéo Alaluf
Professeur
Université Libre de Bruxelles

1 Voir aussi « Les bases du financement des pouvoirs publics »

Abstract

La sécurité sociale repose sur l'instauration d'assurances sociales obligatoires et sur des modalités de financement particulières et de modes de gestion démocratiques. Le salaire déterminé par la négociation collective et qui donne lieu à des prélèvements sociaux permet également une redistribution en matière de chômage, de retraite, de santé et d'éducation. Dès lors ce ne sera plus la seule propriété qui donnera des droits, mais le travail se trouvera également aux fondements de droits légitimes et de la citoyenneté.

A partir du milieu des années 70 cependant, dans un contexte de chômage durable, on assistera à une érosion des systèmes de protection sociale. L'accent sera mis dès lors sur des procédures d'accompagnement plus individualisées. Si la sécurité sociale devait se réduire à l'aide aux pauvres sans protéger collectivement la société, nous assisterions à une régression sociale mettant en cause le fondement social de la citoyenneté. C'est pourquoi c'est toujours autour du travail que s'organise le destin des droits sociaux.

1. Une nouvelle manière de penser la société

Alors que le pays entier n'était pas encore définitivement libéré, le gouvernement promulgua le 28 décembre 1944, l'Arrêté-loi instaurant la sécurité sociale. Celle-ci n'est bien sûr pas apparue à ce moment précis, comme par enchantement, pour mettre fin à la misère ouvrière ; elle s'est construite progressivement dans le cours conflictuel de notre histoire sociale.

La date qui conviendrait sans doute mieux pour marquer ses origines, serait l'adoption, en décembre 1903, de la loi sur les accidents de travail qui instaurera le premier régime obligatoire de la sécurité sociale ; cette assurance mettait en œuvre une logique nouvelle : la notion de responsabilité, notion centrale du droit civil et de la pensée libérale, était en effet remplacée par celle du risque.

Dans cette nouvelle logique, l'ouvrier est considéré comme soumis à des risques du fait de son activité professionnelle ; dès lors, ainsi que le montre François Ewald¹, tout comme un dommage causé à autrui doit être réparé par celui qui en est responsable, les préjudices subis par l'ouvrier en raison des risques professionnels (accident, maladie, chômage...), doivent être dédommagés par la société.

Le référent par rapport au dommage subi n'est plus un individu, mais la collectivité, et la **logique** n'est plus celle de la responsabilité mais celle **du risque** ; il s'agit là, par

.....
 1 François EWALD, *L'État providence*, Paris, Grasset, 1986.

rapport à la conception traditionnelle, d'une nouvelle manière de penser la société qui est aussi le point de départ des assurances sociales.

Notre **système de protection sociale** s'est construit à travers des luttes sociales d'envergure ; il ne s'agissait pas seulement à l'époque d'obtenir l'instauration d'assurances sociales obligatoires, mais également des modalités de financement et de gestion satisfaisantes.

Ainsi, par exemple, le patronat était favorable aux allocations familiales ; les syndicats y voyaient un moyen pour n'accorder des hausses de salaires qu'aux familles avec enfants en lieu et place de tous les salariés et dénonçaient une mesure paternaliste qui n'était rien d'autre qu'une « chaîne dorée » pour les ouvriers.

Les allocations de chômage, créées par les syndicats, faisaient au contraire l'objet de toutes les attaques patronales : ceux-ci clamaient leur refus « à payer les ouvriers à ne rien faire ». Alors que les syndicats faisaient appel à la solidarité ouvrière et créaient des caisses de chômage syndicales, les patrons accusaient ces caisses d'hypothéquer la compétitivité des entreprises en raison des « indemnités scandaleusement élevées » qui « émoussaient la volonté des ouvriers à travailler »².

Pour les syndicats, au contraire, si les chômeurs privés de toute ressource acceptaient de se faire embaucher à n'importe quel prix, il en résulterait un effondrement général des salaires et des conditions de travail.

L'assurance vieillesse, basée sur l'épargne individuelle, avait été naguère farouchement combattue par la Commission syndicale, ancêtre de la FGTB actuelle ; c'est une coalition de droite (Catholique Libérale) qui avait instauré en Belgique un système de retraite obligatoire par capitalisation pour les ouvriers en 1924 et pour les employés en 1925.

Les syndicats s'opposaient « à la pension pour les morts » et parviendront par la suite à supprimer ce système ; ils craignaient en effet, compte-tenu de l'espérance de vie très courte des ouvriers, que ceux-ci ne soient obligés d'épargner pour assurer les vieux jours des riches.

Surtout, soutenaient-ils, la capitalisation permettrait aux milieux financiers de « faire main basse sur l'épargne ouvrière » ; par la suite, le régime légal des pensions sera financé, au même titre que les autres branches de la sécurité sociale, par les cotisations.

Si bien que le caractère salarial du financement de la protection par les cotisations et la vocation gestionnaire des interlocuteurs sociaux (patronat et syndicats) ont profondément marqué dès leur origine les systèmes de protection sociale qui se sont progressivement institutionnalisés.

.....

2 Guy VANTHEMSCHE, *Le chômage en Belgique*, Bruxelles, Labor, 1994.

Ce n'est donc plus la seule propriété qui donne des droits sur les produits de l'activité économique, mais le travail se trouve également au fondement de droits légitimes et de la citoyenneté.

Sous l'impulsion des luttes syndicales et avec le développement des assurances sociales, le salaire changera progressivement de sens ; il s'obtiendra certes par l'occupation d'un emploi, mais il se rapportera aux différents cycles de la vie.

Par le **salaire devenu social**, en particulier par la distinction entre « le salaire direct » versé au travailleur et « le salaire indirect » formé par les prélèvements sociaux, une partie substantielle des revenus des salariés sera détachée du travailleur particulier et sera redistribuée : la santé, la retraite, le chômage, l'éducation s'inscriront dans ce processus de socialisation.

Un emploi ne procurera donc plus seulement un revenu, mais aussi des droits sociaux qui seront au fondement de ce que la littérature académique a théorisé par la suite comme la composante sociale de la citoyenneté.

2. Droits sociaux

Après la Deuxième Guerre mondiale, chaque État maîtrisant sa croissance économique pouvait promouvoir des mesures sociales sans être pénalisé pour autant sur le plan de sa compétitivité ; il s'agissait alors de protéger la relation d'emploi des fluctuations du marché.

Même si cette période avait connu un très large sous-emploi féminin, en nombre, les salariés et parmi eux les ouvriers, avaient connu un grand essor ; alors que leur niveau de consommation augmentait, ils accédaient également, certes avec des tensions, des conflits et des luttes, à une stabilisation sociale relative, en rupture avec la précarité antérieure du salariat.

La sécurité d'emploi, la protection sociale et la stabilisation familiale faisaient partie désormais, même de manière inachevée et imparfaite, de la réalité des salariés.

Un système de relations professionnelles caractérisé par un niveau d'organisation élevé des interlocuteurs (patronat et syndicats) et de représentation et d'institutionnalisation très denses a contribué, pendant cette période, à la « **démarchandisation** » **du travail** ; le salaire n'était plus soumis aux aléas du marché et le revenu des personnes était protégé des incertitudes de la vie (maladie, accident, licenciement,...).

La sécurité sociale, qui repose sur la solidarité, a permis d'assurer une protection contre les risques, la sauvegarde du pouvoir d'achat et le développement économique ; alors qu'auparavant le dédommagement des risques relevait de la charité et entraînait la stigmatisation des individus, elle devenait désormais un droit des personnes.

Au lendemain de la guerre, la généralisation de la sécurité sociale à toute la population active (travailleurs occupés et demandeurs d'emploi) était reconnue comme une nécessité ; l'arrêté-loi de 1944, qui instaure notamment un organisme unique de perception des cotisations, l'**Office National de Sécurité Sociale (ONSS)**, concerne la couverture sociale des travailleurs salariés.

La sécurité sociale permet d'assurer des revenus de remplacement en cas de chômage, de retraite ou d'incapacité de travail, permet en matière de soins de santé de couvrir les dépenses en cas de maladie et contribue, par les allocations familiales, à l'éducation des enfants ou encore aux congés payés. Les travailleurs indépendants relèveront des régimes existant auparavant jusqu'à la création, en 1970, de l'**Institut National d'Assurances Sociales pour Travailleurs Indépendants (INASTI)**.

Il existe en réalité trois régimes distincts pour les salariés, pour les fonctionnaires et pour les indépendants ; la population inactive n'est donc pas concernée par ce projet, si bien que la protection sociale correspondra à deux dispositifs distincts : celui de la sécurité sociale au sens strict pour les travailleurs occupés et les chômeurs et de l'assistance sociale pour les personnes qui se trouvent hors du circuit du travail : il s'agira alors du « **revenu d'intégration** » (anciennement minimum de moyens d'existence ou minimex), de la garantie de ressources aux personnes âgées, des prestations familiales garanties et des allocations aux personnes handicapées. Dans la pratique, l'articulation entre ces deux filets de la protection sociale a toujours été nécessaire.

L'extension du champ d'application de la sécurité sociale dans toute la période de l'après-guerre s'est faite cependant sur **le modèle familialiste**³ ; chaque branche de la sécurité sociale comporte ainsi l'octroi de droits dérivés au travailleur qui a des personnes à charge et/ou à celles-ci.

La combinaison des droits dérivés et de la sélectivité familiale en ce qui concerne les prestations, en particulier en matière de chômage et de pension, ont mis en évidence les inégalités de protection sociale selon le sexe. En particulier, l'attribution d'indemnités en fonction de la composition du ménage (isolé, cohabitant avec ou sans enfant) en matière de chômage et d'aide sociale se fait en pratique au détriment des femmes ; la féminisation croissante du marché du travail comme la transformation des modèles familiaux ont contribué à rendre encore plus perceptibles les discriminations subies par les femmes que ce soit en matière d'emploi, de salaire ou de protection sociale, par des formes d'organisation patriarcales, dont les traces restent toujours présentes. Si bien que la question de l'individualisation des droits en matière de sécurité sociale prend toute son importance pour la reconnaissance de l'apport des travailleuses dans tous les aspects de la vie en société.

Ainsi a pris corps progressivement une conception de la citoyenneté que l'on peut

.....

3 Cette question est examinée par Hedwige PEEMANS-POULLET, « La construction ouvrière d'un monument social », in *Politique*, N° 37, 2004, pp. 12-15

qualifier à présent de « classique » ; alors que dans la société médiévale les individus n'avaient d'existence que par leur appartenance à des états (nobles, artisans, apprentis, paysans...), la citoyenneté moderne issue des droits civils du XVIII^e siècle, reposait au contraire sur la reconnaissance de la liberté individuelle face aux ingérences de l'État.

T. H. Marshall⁴ en distinguant les droits civils des droits politiques et des droits sociaux ne proposait pas seulement une définition plus riche de la citoyenneté fondée sur une articulation des droits, mais introduisait avec les droits sociaux un ensemble de pratiques institutionnalisées qui tout à la fois allaient lui donner corps et la subvertir.

Les droits sociaux perturbent en quelque sorte la logique individuelle des droits civils et politiques fondés sur la responsabilité individuelle en se fondant sur une toute autre logique : la notion centrale de la responsabilité en droit civil cède la place à celle du risque en droit social et en conséquence au dédommagement éventuel des personnes par la société.

Comme l'explique François Ewald, le droit social s'adresse moins aux individus pris isolément qu'en tant qu'ils appartiennent à un groupe, une classe ou une catégorie professionnelle ; ce n'est donc pas un droit qui suppose l'égalité des parties contractantes, mais leur inégalité. Il se propose en conséquence de compenser les inégalités⁵.

De plus, à l'opposé du contrat, l'accord collectif qui fonde les relations professionnelles n'engage personne à acquérir ou à fournir du travail ; cependant, le prix du travail (le salaire), tout comme les conditions et le temps de travail, lorsqu'ils seront déterminés dans un contrat individuel devront concorder avec les termes de l'accord ; l'accord collectif constitue en fait un ensemble de règles destinées à agir sur les contrats individuels et dans cette évolution, l'État est devenu plus interventionniste et la citoyenneté plus sociale.

Depuis le milieu des années 1970 cependant, on a assisté progressivement à une panne, suivie d'**une érosion des systèmes de protection sociale** qui s'étaient constitués dès les débuts de l'industrialisation ; à partir de cette époque, c'est le chômage qui monopolisera l'attention.

Ce n'est plus le travail qui transforme ceux qui l'exercent et l'emploi qui leur procure un statut et des projets qui sont au centre des analyses, mais le chômage qui prive précisément de travail des fractions croissantes de la population ; le salaire était à nouveau perçu, dans un rapport de force désormais défavorable aux syndicats,

.....

4 Thomas H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

5 François EWALD, *L'État providence*, Paris, Grasset (1986).

comme un prix plutôt qu'un barème défini collectivement et à valeur transversale, ouvrant ainsi la possibilité d'une « re-marchandisation » du travail.

Les protections par rapport aux risques sociaux se sont trouvées non seulement amoindries pendant cette période, mais aussi contestées quant à leur légitimité.

3. L'individu contre le collectif ?

L'érosion de la protection sociale et le grignotage des droits sociaux qui avaient connu leur apogée à la fin des années soixante sont régulièrement associés à la tendance profonde à l'individualisation, et en particulier à l'individualisation des relations de travail, qui mettrait à mal, dit-on, les régulations collectives ; sous l'effet d'un chômage massif et durable, l'hétérogénéité des emplois (à durée déterminée, à temps partiel, intérimaires...) a pris, à partir du début des années 1980, une importance croissante.

La prise en charge des publics qui ont décroché des protections procurées par l'emploi, ou encore de ceux qui ne parviennent pas à s'y inscrire, se fait en conséquence principalement par **des procédures d'accompagnement plus individualisées** ; puisque ceux-ci ne parviennent pas à accéder à l'emploi, il faut les accompagner vers des emplois adaptés.

La seule disponibilité sur le marché de l'emploi ne suffira plus pour accéder aux droits sociaux ; **les demandeurs d'emploi devront accepter de s'engager dans des dispositifs d'insertion** pour bénéficier d'un revenu de remplacement. La gestion locale de la « nouvelle question sociale » focalisée sur les dispositifs d'insertion se fait en conséquence, selon les termes de Robert Castel, sur le mode de contreparties aux droits sociaux, de manière à faire de l'emploi non pas une ressource permettant l'intégration de ceux qui en sont privés, mais une injonction obligeant les chômeurs comme les autres bénéficiaires d'aide sociale d'accepter des emplois de moindre qualité.

Les pratiques qui visent la réintégration des groupes en difficulté en terme de ressources matérielles et d'accompagnement psychologique ne paraissent cependant pas de nature, jusqu'à présent, à enrayer une discrimination structurelle qui frappe des publics relégués et précarisés.

Mais les collectifs ne s'effacent pas nécessairement parce que les individus s'affirment ; la tradition sociologique considère depuis Durkheim que dans les sociétés développées, la division sociale du travail et la spécialisation des fonctions qu'elle engendre, produisent une solidarité qui assure la cohésion sociale.

En conséquence, c'est parce qu'il devient plus autonome que l'individu dépend plus de la société ; nous ne pouvons être en conséquence nous-mêmes dans notre individualité que dans la mesure où nous sommes des êtres sociaux ; cette même idée

est exprimée aujourd'hui par Robert Castel : « Parce que l'individu y est survalorisé et qu'il se sent en même temps fragile et vulnérable, il exige de l'État qu'il le protège. Ainsi, la **demande d'État** apparaît-elle plus forte dans les sociétés modernes que dans les sociétés qui les ont précédées »⁶.

N'est-ce pas aussi à partir de cette considération que l'on peut comprendre l'exceptionnel succès qu'ont rencontré les mécanismes de la sécurité sociale ? On n'hésite pas aujourd'hui à caractériser la distribution des prestations homogènes comme impersonnelles et bureaucratiques ; pourtant, les principes de fonctionnement de la protection sociale réalisent une très grande solidarité entre ceux qui y participent tout en sauvegardant l'individualité complète de chaque bénéficiaire. Il en est ainsi des assurés contre la maladie, la vieillesse, le chômage...

Rien n'oblige entre eux les assurés : ils ne se connaissent pas, ils ne se réunissent pas, ils ne se contrôlent pas mais bénéficient pourtant d'une grande sécurité résultant de leur apport réciproque à son financement : au fond, plus la solidarité est forte entre les assurés, plus leur individualité s'en trouve préservée.

4. Retour au contrat et à la responsabilité

Les nouvelles politiques sociales s'écartent des droits sociaux générés par le travail, pour se centrer sur « les laissés pour compte » de la protection sociale ; elles privilégient l'aide sociale, sous forme d'octroi de minimas sociaux sous condition de ressource, les politiques locales d'insertion, des dispositifs d'accompagnement et d'aide à l'emploi et des secours aux plus démunis. Elles tentent par la contractualisation de l'aide, l'implication personnalisée des bénéficiaires dans les dispositifs auxquels ils participent ; les bénéficiaires sont ainsi conduits à assumer eux-mêmes la responsabilité de la situation dans laquelle ils se trouvent.

Cette réhabilitation de la responsabilité individuelle dans le champ social au détriment du risque inhérent aux activités de travail, ne remet-elle pas en cause les fondements de la citoyenneté sociale ? Ici encore, il convient de se garder de conclusions trop hâtives ; comme l'explique très bien Robert Castel, « l'État social en procurant à l'individu des protections collectives consistantes, a agi comme un puissant facteur d'individualisation ». (...)

Lorsque ces protections se fissurent, ajoute R. Castel, cet individu devient fragile et exigeant parce qu'il est habitué à la sécurité et rongé par la peur de la perdre ; il n'est pas exagéré de dire que le besoin de protection fait partie de la « nature » sociale de l'homme contemporain, comme si l'état de sécurité était devenu une seconde nature, et même l'état naturel de l'homme social »⁷.

6 Robert CASTEL, *L'insécurité sociale*, Paris, Seuil, 2003

7 Robert CASTEL, op. cit.

Si nous assistons à un effritement, voire une érosion des droits sociaux ordinaires, nous sommes heureusement loin d'un effondrement ; **les résistances du corps social** d'ailleurs, que les promoteurs des « nouvelles » politiques assimilent à la « résistance au changement » sinon au conservatisme s'avèrent bien plus grandes que prévues, si bien que c'est toujours autour du travail que s'organise le destin des droits sociaux.

S'il ne s'agissait plus de **protéger collectivement la société** contre les risques sociaux, mais de concentrer les dépenses sociales sur un secteur résiduel de la vie sociale, celui des pauvres, nous serions engagés dans une régression sociale considérable. La protection sociale se réduirait alors à une aide de médiocre qualité réservée aux plus démunis qui ne pourrait constituer en aucun cas une alternative aux protections antérieures. Pour ceux qui sont privés de moyens matériels mais également de ressources sociales et culturelles, les protections ne peuvent se concevoir qu'en termes collectifs, si bien que notre système demeure largement dominé par les assurances attachées au travail.

Au fond, le coeur du débat autour des politiques sociales peut s'énoncer très simplement ; le droit à la protection sociale peut-il prendre l'aspect d'un échange marchand entre les plus démunis et la société? Dans ce cas, l'aide devrait être contractualisée, les contreparties clairement définies et toute subvention subordonnée à la réalisation d'un projet professionnel, de formation ou d'intégration.

La protection sociale ne serait plus alors qu'un secours conditionnel destiné aux pauvres et non plus un droit, qui permet à chacun d'appartenir à la société tout en le libérant précisément de sa dépendance à l'égard des communautés intermédiaires (famille, tribu, ethnie, communauté...).

Renoncer à cette citoyenneté sociale, n'est-ce pas accepter une régression considérable ?

L'ESSENTIEL

Point 1 Une nouvelle manière de penser la société

- Les origines de la sécurité sociale
- Une logique du risque
- Les luttes syndicales et patronales
- Les débats autour de l'assurance vieillesse
- Le salaire devenu social

Point 2 Les droits sociaux

- La « démarchandisation » du travail
- La sécurité sociale
- Heurts et malheurs du modèle familialiste
- Les droits sociaux
- L'érosion de la protection sociale

Point 3 L'individu contre le collectif

- L'accompagnement individualisé
- Les dispositifs d'insertion
- La demande d'État

Point 4 Retour au contrat et à la responsabilité

- Les nouvelles politiques sociales
- Une garantie : la protection collective



Pour en savoir plus :

- Arcq, E., Blaise, P. (1998), « Histoire politique de la sécurité sociale », in *Revue belge de sécurité sociale*, Bruxelles
- Castel, R. (2003), *L'insécurité sociale*, Paris, Seuil
- Chlepner, B.S., (1972), *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, édition de l'Université Libre de Bruxelles.
- Ewald, F. (1986), *L'État providence*, Paris, Grasset
- Feltesse, P., Reman, P. (2006), *Comprendre la sécurité sociale*, Bruxelles, Couleurs livre
- Vanthemsche, G. (1994), *Le chômage en Belgique*, Bruxelles, Labor
- Vanthemsche, G. (1994), *La sécurité sociale*, Bruxelles, De Boeck

Dossiers de Revues :

- « La sécu dans la tourmente », *Politique. Revue de débats*, n° 37, 2004.
- « Regards croisés sur la sécurité sociale », *La revue Nouvelle*, n° 3, 2007.

On peut se référer au site du gouvernement fédéral : www.socialsecurity.fgov.be pour accéder en ligne à *Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur la sécurité sociale*.

11



Journalisme, médias et citoyenneté

.....

Jean-Jacques Jaspers
Professeur
Université Libre de Bruxelles

Marc Lits
Professeur
Université Catholique de Louvain

Abstract

On ne sait si c'est Edmund Burke, philosophe et homme politique irlandais, ou l'historien anglais Macaulay qui a, le premier, qualifié la presse de « quatrième pouvoir » à la fin du XVIII^e siècle, en observant la galerie des journalistes au Parlement. Quoi qu'il en soit, c'est au tournant du XIX^e siècle, avec l'avènement de l'industrialisation, de l'alphabétisation et de la démocratie parlementaire, que l'idée de liberté de la presse et de son corollaire, la responsabilité des journalistes, va se développer. Dans la théorie de la démocratie libérale, les médias sont une composante essentielle de la « sphère publique », c'est-à-dire de cet espace social, indépendant de l'État et du pouvoir économique, où les citoyens peuvent débattre et constituer une opinion, donc peuvent exercer sur l'État un pouvoir formel (par l'élection) et informel (par la pression publique). Le rôle de la presse est précisément d'éclairer les citoyens dans leur exercice de ce pouvoir formel et informel. En tant que contre-poids au pouvoir de l'État, les médias doivent donc, pour remplir leur rôle, disposer du maximum de liberté.

Il y a un abîme entre cette position de principe du libéralisme naissant et la place des médias dans la société d'aujourd'hui. Depuis l'apparition de la presse populaire (de Girardin, 1836), l'information de masse est devenue avant tout une activité économique. Mais ce n'est pas une activité économique comme les autres, à cause de son impact social. Et ceci dans un paysage médiatique qui évolue très rapidement.

1. Les transformations de la presse

« Je ne sais si nous imprimerons encore le *[New York] Times* dans cinq ans, et vous savez quoi ? Je m'en fiche » déclarait en janvier 2007 le président du groupe, Arthur Sulzberger Jr, précisant ensuite, devant l'émotion créée : « Mon sentiment sincère est que les journaux (imprimés) resteront longtemps. Mais il faut se préparer au contraire¹. » Cette déclaration, qui a au moins le mérite de la franchise, atteste de la crise grave que connaît la presse écrite dans l'ensemble du monde occidental : concurrence des nouveaux médias, diversification d'accès aux sources d'information sans nécessité de recourir au médiateur journalistique, succès de la presse gratuite, désaffection des jeunes publics pour un produit jugé cher et inutile, crise de confiance du public par rapport à la fonction journalistique, diminution importante des ressources publicitaires qui privilégient d'autres supports...

¹ Repris dans une dépêche de l'AFP citée dans *Le Soir*, le 3 avril 2007.

Selon le Pew Center américain, 42 % des Américains privilégient désormais Internet pour s'informer, contre 17 % qui lisent d'abord un journal national, ce qui explique la croissance des recettes publicitaires de 17,3 % pour le support numérique en 2006, alors que celles de la presse stagnent.

Ce mélange de causes, parfois liées entre elles, parfois indépendantes, entraîne la presse écrite quotidienne dans une situation nouvelle, puisque ce n'est pas seulement de sa baisse de tirage dont il est question, mais peut-être de sa disparition pure et simple : on n'en est pas là, et l'émergence de nouveaux médias n'a jamais, jusqu'ici, entraîné la disparition des supports plus anciens, mais le succès mondial et quasi instantané d'Internet oblige à reconsidérer la manière dont le grand public a accès à l'information, et la part que le support papier conservera à l'avenir dans cette activité.

Dans un pays de dix millions d'habitants où se pratiquent trois langues nationales, la presse quotidienne vit des jours difficiles, face à la concurrence de l'audiovisuel et d'Internet.

Si la presse néerlandophone ne souffre pas trop de cette situation, en vendant encore près d'un million d'exemplaires quotidiens pour 5.500.000 habitants, la presse francophone connaît une érosion significative depuis quinze ans :

- en 1992, la diffusion payante moyenne des quotidiens francophones (y compris le quotidien germanophone *Grenz Echo* qui ne vend que 10.000 exemplaires) était encore de 597.000 exemplaires pour 4.500.000 habitants, tandis qu'il se vendait 998.000 quotidiens néerlandophones ;
- en 2000, les francophones ont acheté un peu plus de 532.000 journaux chaque jour alors que pendant la même période, en Flandre, on vendait quelque 1.004.000 exemplaires ;
- en 2002, si les journaux flamands se vendent encore à 1.028.000 exemplaires (soit 3 % de hausse par rapport à 1992), les quotidiens francophones sont tombés à 501.000 exemplaires (soit 16 % de perte) ;
- en 2005, les quotidiens flamands commencent eux aussi à être touchés (967.000 exemplaires), et les francophones continuent à perdre des acheteurs (493.000), même si le plancher semble être atteint.

La tendance est quasi la même dans toute l'Europe, à l'exception de l'Espagne qui a gagné 1,3 % de diffusion entre 1996 et 2005 ; la baisse de la diffusion des quotidiens payants est de 2,4 % en Italie, sur la même période, de 9,8 % en France, de 15,4 % en Allemagne, de 15,7 % en Grande-Bretagne ; aux États-Unis, elle est de 6 %.

Ces tendances lourdes ont entraîné des regroupements de titres, dont l'actionnariat est de moins en moins local ou familial, ainsi que des évolutions technologiques [passage à la quadrichromie généralisée (impression en quatre couleurs), réduction du format pour rendre le journal plus maniable dans sa consultation, renouvellement

de la maquette et choix de Unes plus accrocheuses...].

Il y a 20 ou 30 ans, tous les quotidiens belges – ou presque – appartenaient encore à des groupes familiaux ; l'évolution récente révèle à la fois un mouvement de concentration (diminution du nombre de titres par fusions, absorptions, accords techniques et rédactionnels) et une intrusion plus grande du monde de l'argent.

En Belgique francophone, il ne reste plus guère que **trois groupes de presse** :

- Rossel (qui contrôle le principal quotidien de référence, *Le Soir*, ainsi que les régionaux rassemblés dans Sud Presse, mais aussi les toutes-boîtes du type *Vlan*, une partie du gratuit *Métro* et la moitié de *L'Echo*) ;
- IPM (*La Libre Belgique* et *La Dernière Heure*, dont les rédactions sont désormais installées dans le même bâtiment) ;
- le groupe flamand VUM (Corelio) qui a repris en 1999 la totalité du capital de Mediabel, comprenant les quotidiens du groupe Vers l'Avenir, les toutes-boîtes *Passe-Partout* et la division audiovisuelle.

Ces trois groupes s'inscrivent dans une logique commerciale de développement et de diversification afin de sauvegarder, voire de renforcer leurs parts de marché ; les échecs des tentatives de lancement de titres axés sur la défense d'opinion font malheureusement penser qu'il est impossible aujourd'hui de survivre en dehors des lois les plus strictes du marché.

Journalistes et éditeurs réclament, depuis des années, une réforme de l'aide à la presse prenant en compte cet aspect ; en attendant, pour le lecteur, cela veut bien dire que "l'offre" de quotidiens différents et d'expressions diverses se réduit encore et toujours.

Globalement, pour se rapprocher d'un public toujours plus rare, ces groupes de presse privilégient la proximité et l'émotion au détriment de l'analyse et de l'information internationale ; à côté des quotidiens dits "nationaux", les quotidiens régionaux mettent davantage en avant les sous-régions où ils sont bien implantés, via leurs éditions locales nombreuses, que le fait politique dans son ensemble : les Liégeois, les Namurois, les Luxembourgeois, les Carolorégiens se retrouvent dans leur quotidien, qui privilégie l'information locale, et y cherchent un reflet des petits faits de leur environnement immédiat plutôt qu'une mise en perspective d'un projet plus large, dont les quotidiens ne se sentent pas tenus de jouer les porte-parole.

Et il ne faut pas non plus oublier la concurrence récente **des quotidiens gratuits** ; c'est en Suède qu'a été lancé ce nouveau type de journal en 1995, *Métro* (concurrencé depuis par des concurrents comme *20 minutes* en France ou les locaux du groupe « Plus »), qui s'est ensuite implanté dans toute l'Europe (en Belgique en 2000, en France en 2002, après des bagarres rudes avec les associations professionnelles).

Il est aujourd'hui présent dans cent villes de vingt pays européens, américains et asia-

tiques ; au départ, les éditeurs étaient fortement hostiles, craignant que ce produit ne détourne encore plus les lecteurs des quotidiens payants, mais progressivement, ils y ont vu des synergies possibles et sont entrés dans le capital du groupe (ou de ses filiales et associés) qui commence enfin, en 2006, à dégager des bénéfices.

En Belgique, les 265.000 exemplaires diffusés quotidiennement sont propriété conjointe du groupe de presse flamand Concentra et du groupe francophone Rossel ; les éditeurs ont vite constaté que le public touché n'était pas celui des abonnés à leurs journaux, mais des navetteurs, des jeunes qu'ils espèrent, par ce biais, attirer vers d'autres journaux plus riches en contenu.

En effet, ces gratuits sont faits avec des équipes très réduites et se limitent donc pour l'essentiel à reprendre des dépêches d'agence, simplement titrées et illustrées de photos ; l'analyse en est absente, comme les enquêtes ou les reportages, même si certains se lancent dans de timides démarches de locale urbaine. On est donc loin d'une presse qui sert à construire des opinions.

2. À quoi sert le journalisme ?

Dans ce contexte, on ne peut échapper à une interrogation plus fondamentale : à quoi sert l'information dans notre société ? À cette question, il convient d'apporter une double réponse :

- L'information a une *valeur d'échange* : elle a pour finalité de faire prospérer une entreprise médiatique ; cet objectif sera atteint si l'information parvient à susciter l'intérêt, l'adhésion, puis à consolider la fidélité d'une clientèle.

L'information tend, pour cela, à satisfaire – de manière réelle ou fantasmatique – des pulsions, des besoins psychiques : plaisir de communiquer avec les autres, besoin d'appartenance à un groupe, besoin de rêver, besoin de s'identifier à des personnes prestigieuses, mais aussi soif d'émotions fortes, libido, narcissisme, voyeurisme, pulsion de mort.

Cette dimension socio-économique de l'information l'apparente à la communication : il s'agit de donner au public une image positive de l'entreprise médiatique et de nouer entre cette entreprise et le public une relation de familiarité et de connivence, afin de consolider ou d'étendre sa part de marché ; elle implique une attention particulière à la forme du message diffusé, ainsi qu'aux réactions (approbation, fascination, rejet) qu'il peut susciter.

Les modalités de cette stratégie sont dictées quasi exclusivement par le marketing ; à la télévision, cette stratégie prend une forme particulièrement aiguë : c'est ce que l'on a appelé la télévision de *relation*, l'objectif étant ici de « réduire la distance, partager d'égal à égal, abolir les hiérarchies, créer une complicité typique d'une communauté réduite [...] : l'aboutissement de cette forme de télévision, son achèvement, qui en représente aussi la consécration, est la

fusion : fusion entre les personnages de l'écran et ceux qui les observent, fusion entre l'émetteur et son auditeur². »

- L'information a une **valeur d'usage** : elle a pour finalité de répondre à des besoins sociaux ou civiques et elle remplit une fonction d'utilité publique, définie ainsi par Voisin³ : « *Aider l'homme à se comprendre et à se maîtriser, à connaître et à dominer le monde qui l'entoure, à se situer et à agir dans la société dont il est membre.* »

Dans cette mesure, l'activité journalistique s'exercera en vertu d'un mandat implicite de celui auquel elle s'adresse, et celui-ci sera considéré davantage comme un citoyen que comme un client ; cette dimension sociale et culturelle de l'information la rapproche de l'éducation, implique une attention particulière au contenu, indépendamment de la part de marché dévolue à l'entreprise émettrice, de la demande explicite du public ou des réactions de ce dernier.

Les deux valeurs – d'échange et d'usage – et les deux finalités – socio-économique et socioculturelle – se confondent dans une certaine mesure ; la demande (au sens marchand du terme) du public comporte aussi une attente d'influence sociale directe de la part des médias : « L'action journalistique peut directement servir les intérêts concrets des citoyens, produire des changements tangibles au sein de la société et donc ainsi répondre par des initiatives et des solutions aux véritables préoccupations du public⁴. »

En répondant à cette attente concrète d'utilité sociale, l'entreprise d'information assure aussi son succès économique ; la curiosité du public, même « malsaine », peut servir de ressort à la divulgation d'informations socialement utiles ou politiquement salutaires.

D'autre part, la dimension socioculturelle de l'information ne peut exister sans la captation préalable de l'intérêt du public et sans l'adhésion de ce dernier ; c'est pourquoi, quelle que soit la nature du média, une bonne connaissance de son public est essentielle.

Parmi les **motivations de consommation des médias** se mêlent intimement une attente de divertissement ou d'émotion et un besoin de connaissances ; dans des proportions variables, toute activité journalistique doit satisfaire cette double aspiration car si le lecteur, l'auditeur, le téléspectateur ne ressent aucun plaisir à consommer un média, les messages informatifs que véhicule ce dernier ne seront pas reçus, même

.....
2 MEHL (Dominique), *La fenêtre et le miroir*, Paris, Payot, 1992, p. 16.

3 VOISIN (Marcel), « Politique et morale de l'information », *Cahiers JEB*, 1979, p. 19.

4 WATINE (Thierry), « Journaliste : une profession en quête d'utilité sociale », in *Le journaliste, acteur de société*, Lille, Centre de recherche de l'ESJ de Lille, « Cahiers du journalisme » n° 2, 1996, pp. 36-37.

s'ils sont rigoureux et substantiels ; à l'inverse, si la crédibilité des messages informatifs, même très plaisants, est durablement entachée par un manque de sérieux – et si le public s'en aperçoit –, nul ne s'y intéressera plus.

Aujourd'hui, cette opposition binaire « information produit / information service » tend à s'estomper au profit du pôle « produit » et de la valeur d'échange, les médias purement commerciaux touchent un public nettement plus vaste que les autres. Ils sont en général la propriété de puissants groupes industriels tels que Bertelsmann, Murdoch, Lagardère-Hachette, Bouygues-AB Groupe, Dassault-Socpresse, Havas, Mediaset, les grands opérateurs de télécommunications, etc.

La stratégie de ces groupes ne comporte qu'un objectif : le rendement maximum des capitaux investis ; de ce fait, soit le pouvoir de décision a glissé des mains des rédacteurs en chef vers celles des managers, soit les rédacteurs en chef ont été requis de se transformer eux-mêmes en gestionnaires⁵ : les directions des médias, ainsi constituées, s'en remettent aux seules leçons du marketing pour conquérir et conserver la plus grande part de marché possible et, dans cette âpre compétition, même pour les médias « à dimension socioculturelle », les valeurs historiques propres au journalisme de service (rigueur, déontologie, utilité publique) font parfois figure de handicaps...⁶

Les centres de décision sont de plus en plus éloignés des centres d'opération et les journalistes sont de plus en plus privés de voix au chapitre sur leurs conditions de travail, lesquelles se détériorent en raison des « rationalisations » marchandes : réductions de personnel, concentrations horizontales ou verticales, recours à des embauches sous statut précaire, etc. ; cette évolution est peut-être moins spectaculaire en Belgique que dans d'autres pays plus grands, mais notre pays n'y échappe pas ; enfin, l'apparition et le développement de l'information en ligne, qu'elle soit diffusée par des sites journalistiques ou par des sites personnels (*blogs, wikis, etc.*), ouvrent de nouvelles perspectives mais ne renforcent pas, loin de là, la crédibilité, l'éthique et la qualité des médias dans leur ensemble.

3. Le rôle central de la concurrence

Sous l'effet d'une concurrence âpre sur un marché en contraction, les médias d'information sont chaque jour davantage tentés de recourir à des recettes éprouvées pour conquérir ou conserver des parts de marché, recettes regroupées sous l'appella-

5 De plus en plus souvent, les fonctions de directeur (fonction administrative) et de rédacteur en chef (fonction journalistique) sont confondues dans le chef d'une seule personne.

6 Cf. DUMONT (Jean-François), « Le journalisme en perte d'autonomie », *Politique*, n° 46, octobre 2006, pp. 48-49.

tion de « **marketing éditorial** » ; parmi ces recettes, on pointe en général : le recours à l'émotion, l'estompement des controverses au profit de la création d'un consensus minimal sur des « valeurs », la surévaluation des faits exceptionnels, l'autopromotion continue (songez aux bandeaux de tête de page du *Soir*), l'inflation langagière, la starisation des acteurs sociaux, la priorité éditoriale au « pratico-pratique » et à la « proximité ».

Dans cette optique concurrentielle, il s'agit moins pour les médias de rendre compte de tous les aspects d'une réalité complexe que de créer une émotion collective, un consensus médiatique autour de slogans et de « valeurs » simples, identifiables immédiatement par un large public, sans nécessiter de sa part de grandes connaissances préalables ; ces « idées reçues » se répandent et favorisent une adhésion, une connivence entre les médias et leur public, dans la mesure où elles renforcent des préjugés inconscients.

Prenons un exemple : le sentiment d'insécurité.

On le sait, les violences graves, les crimes de sang sont de plus en plus rares dans notre société et les criminologues et les sociologues ont beau répéter cette évidence à l'envi, ils ne sont pas entendus ; au contraire, un pourcentage croissant de la population a l'impression que le monde est de moins en moins pacifique et sûr : en 2006, 11 % des Wallons et 17 % des Bruxellois déclaraient se sentir *en insécurité*⁷.

Il y a plusieurs explications possibles à cette surévaluation de la brutalité dans notre société, mais l'une d'elles est, incontestablement, « l'effet de loupe » des médias qui, en focalisant leur attention sur un événement ou un phénomène particulier, donnent à celui-ci une importance virtuelle bien plus grande que son importance réelle ; or les médias ne relatent pas les faits de violence en raison de leur impact social réel, mais en raison de leur impact affectif, de leur capacité à captiver l'auditoire, donc finalement de leur potentiel commercial : ainsi, le public perçoit, à travers les médias, le phénomène de la violence comme plus grave qu'il ne l'est en réalité et les médias participent ainsi à la création et à l'entretien du sentiment d'insécurité.

Le marketing éditorial pousse les médias à renforcer la tendance anti-institutionnelle du public : en évitant autant que possible l'information politique, réputée « ennuyeuse » ; en livrant moins d'analyse, de sens, et plus de faits, d'images.

Au nom d'une « réponse à la demande », alors que dans cette matière il n'y a pas de demande, mais seulement l'image mentale que se font les dirigeants des médias de leur public cible, image construite par les études de marché ; suivant ces études, ce que les médias doivent poursuivre comme principal objectif, c'est de créer de l'émotion, car l'émotion crée l'adhésion et l'adhésion garantit des parts de marché, ce qui peut être le plus inquiétant, c'est que ces « idées reçues » coïncident avec les repré-

.....

7 *Moniteur de sécurité 2006*, établi par TNS-Dimarsco pour le compte de la police fédérale.

sentations mentales dans lesquelles Roland Barthes⁸ voyait l'essence du poujadisme politique : mépris pour les politiques et les fonctionnaires, méfiance envers les élites et les « intellectuels », rejet de l'impôt et conviction que l'État gaspille les deniers des contribuables, défiance envers les institutions publiques, croyance que le marché est plus « intelligent » que la démocratie, etc. : le « populisme médiatique » risque ainsi de renforcer et de favoriser implicitement le populisme politique, avec toutes les conséquences, notamment électorales, que l'on peut craindre.

Toutefois, paradoxalement, la concurrence peut parfois favoriser le rôle de contrôle et de contre-pouvoir de la presse ; dans ces circonstances, la concurrence pousse au dévoilement de phénomènes qui, sans cet aiguillon, fussent sans doute restés secrets. Dès le moment où les projecteurs médiatiques se braquent sur certaines « affaires » politiques, financières, sociales ou autres, il se trouve des journalistes pour enquêter en profondeur et déterminer les tenants et aboutissants de ces affaires. Ainsi, le « cercle vertueux » des médias se mord la queue comme le mythique serpent Ouroboros : un média parle d'une affaire parce que les autres en ont parlé et les autres en parlent parce que d'autres en ont parlé aussi ; pour délier les cordons de la maigre bourse des entreprises de presse belges et les pousser à investir dans l'investigation (qui demande du temps et des moyens humains et matériels, donc de l'argent), il faut le plus souvent qu'un événement extérieur se produise et déclenche le fameux « emballement médiatique » : cet événement est le plus souvent la décision prise *in petto* par un informateur de « lâcher » ce qu'il sait, mais après tout, qu'importe d'où vient l'étincelle si elle peut allumer le flambeau de la lumière...

4. Tout passe par le Net

L'arrivée de l'information numérique a également de multiples impacts sur la presse écrite, comme en témoigne le rapport coordonné par Marc Tessier en février 2007 pour le Ministre de la Culture et de la Communication français⁹ ; le temps disponible pour la lecture se réduit, les usages de consommation médiatique se transforment, et la presse perd son monopole, ce qui la fragilise économiquement, tant par la perte de ses lecteurs que la fuite de la publicité vers d'autres supports : dès lors, la rentabilité de la presse écrite est menacée, et ses fonds propres se réduisent précisément au moment où de nouveaux investissements sont indispensables.

8 Dans ses *Mythologies*.

9 TESSIER (Marc) et BAFFERT (Maxime), *La presse au défi du numérique. Rapport au Ministre de la Culture et de la Communication*, Paris, février 2007.

Pourtant, la presse ne peut rester à l'écart de ces évolutions, dit le rapport ; tous les journaux doivent être présents sur Internet, ce que certains font déjà, mais pas tous, en exploitant au mieux leur notoriété, leur crédibilité et leurs fonds d'archives : cela pose évidemment de nombreuses questions, dans la transformation même du métier de base des journalistes, et dans le travail des éditeurs de journaux, auxquels de multiples rapports tentent de répondre¹⁰.

Qu'en est-il des droits d'auteur, des concentrations nécessaires pour assurer des investissements lourds, et du maintien du pluralisme, du maintien de supports papier face à une mise en ligne immédiate, de l'intégration de nouvelles postées sur le site par des citoyens qui ont appris à dialoguer de manière interactive sur le Net ? Et à toutes ces questions techniques et politiques s'ajoutent aussi des interrogations sur les transformations de l'appropriation des nouvelles via le web.

Par ailleurs, dans une actualité plus récente, quelques événements majeurs sont venus souligner des enjeux d'une information en pleine révolution ; pour n'évoquer que les plus marquants d'entre eux, on peut rappeler le tsunami et le renversement qu'il a marqué du rapport de pouvoir entre le journaliste et le public : pour la première fois, le public s'est informé de manière significative sur des sites créés et gérés par des amateurs ; les particuliers qui signèrent cette première étaient, sans aucun doute, animés des meilleures intentions, mais ils n'étaient pas tenus par les impératifs constitutifs et définitionnels de ce qu'il est convenu d'appeler « l'information journalistique » : recouper les informations dont la réalité ou l'origine sont sujettes à caution, respecter les victimes et leurs proches jusque dans la représentation que l'on en fait... La plus-value journalistique que ceci représente, dans un traitement de qualité, devenait subitement une tare en ce qu'elle nuit à l'immédiateté.

5. La télévision : de l'information à l'« infotissement », et retour

Cependant, la télévision domine encore l'ensemble du monde médiatique, puisque 98 % des Belges francophones ont accès à un téléviseur ; peut-être sera-t-elle détrônée demain par Internet, média susceptible de prendre diverses formes et insaisissable, mais pour l'instant, c'est vers elle que se tournent tous les regards, et notamment ceux des autres médias. Quand on parle d'information, il n'est pas innocent de constater que tous les discours déplacent d'emblée le propos vers la seule télévision ; ce n'est pas un hasard, puisque l'on sait combien le support est essentiel dans la transmission de l'information, et que le rapport à l'image est primordial dans notre

10 Par exemple, celui de l'Institut Montaigne, *Comment sauver la presse quotidienne d'information*, août 2006, téléchargeable à l'adresse www.institutmontaigne.org.

saisie contemporaine de l'événement. L'émotion considérable qui a saisi la Belgique à l'occasion du tsunami asiatique est sans commune mesure avec notre attention pour le drame du Darfour, pour lequel les images sont presque inexistantes ; plus en arrière, le rôle des médias a été aussi déterminant dans la manière dont l'affaire Dutroux a suscité un traumatisme national sans précédent ; la télévision, avec son effet de caisse de résonance, n'est pas extérieure à ces débats sociaux, comme elle a contribué à toucher le cœur (et le porte-monnaie) des citoyens dans le cadre de l'opération Tsunami 12-1. Elle joue donc un rôle social qu'on ne peut pas mettre en cause et qui est extrêmement important.

La télévision est devenue un **élément central du dispositif social** : la télévision commence en Belgique en 1953, elle a à peine cinquante ans, ce qui n'est rien à l'échelle de l'histoire, et pourtant, elle occupe désormais le cœur de ce que certains appellent la "post-modernité". Lorsque des philosophes comme Gianni Vattimo avancent l'hypothèse que nous avons changé d'époque, ils justifient entre autres ce point de vue par le développement exponentiel des médias de masse, qui « jouent un rôle déterminant dans la naissance d'une société postmoderne » et inscrivent « la société de communication généralisée » dans un système de « fabulation du monde¹¹ ».

Si les relations interpersonnelles se jouaient en face à face, les échanges entre individus ou groupes humains s'exercent désormais dans un système triangulaire où le passage d'une information transite toujours par le média : l'exemple caricatural en est celui de ces couples en instance de divorce qui passent dans un *reality show* pour encore se parler et tenter de rétablir une communication rompue.

Le pôle médiatique est devenu central dans le système social et la télévision occupe le cœur de ce dispositif ; dès lors, quatre effets puissants doivent être pris en compte : l'impact de l'image, autrement fort que celui de l'écrit, d'autant qu'il est renforcé par les effets de direct, de plus en plus généralisés ; ces deux premiers traits sont encore démultipliés par les ressassements permanents de l'information (sur la même chaîne ou par le jeu du zapping) ; s'y ajoute enfin l'accroissement de la part offerte à l'émotion dans le traitement de l'information.

À la télévision, l'information s'efface devant le divertissement ; il faut évidemment entendre ici le mot *divertissement* au sens large : plus que l'action d'amuser, il s'agit (définition du Robert) de l'action de « détourner de ce qui occupe ; [d'une] occupation qui détourne l'homme de penser aux problèmes essentiels qui devraient le préoccuper ». Comme l'écrit le critique américain Neil Postman : « *Le divertissement est la supra-idéologie de tout discours à la télévision*¹². » ; les journaux télévisés américains sont un exemple frappant de ce modèle : ils consistent en une série de *stories*, que

11 VATTIMO (Gianni), *La société transparente*, Tournai, Desclée De Brouwer, 1990, pp. 13 et 39.

12 POSTMAN (Neil), *Se distraire à en mourir*, Paris, Flammarion, 1986, p. 120.

l'on peut suivre comme des épisodes de feuilletons et qui n'ont que rarement un rapport direct avec l'actualité importante (politique, économique, sociale, culturelle) du jour.

Dans les années 60, Elihu Katz¹³ notait déjà, à propos des bulletins d'informations télévisés américains : « *Je soupçonne que pour beaucoup de téléspectateurs, les informations représentent réellement l'évasion, la fuite des réalités concrètes et des problèmes de l'expérience sociale vécue.* »

Ce modèle s'est exporté dans le monde entier. Aujourd'hui, la télévision construit souvent le spectacle de la réalité comme une fiction, comme une tragédie, avec ses personnages, ses intrigues et surtout ses sentiments ; songeons au succès croissant des docufictions, ces programmes où la réalité est évoquée à travers des représentations mises en scène, ou de la télé-réalité.

Les JT, pour leur part, multiplient les « histoires vécues », les récits mettant en scène des personnes célèbres ou ordinaires confrontées à des « coups du destin » ; il s'agit essentiellement « de procurer des émotions : angoisses, douleurs, euphorie, frayeur, surprise ; cette mise en spectacle du monde serait le fruit d'un dosage précis de tensions et de drames, d'espoirs et de détentes, calqué sur le modèle des films américains de série B¹⁴. »

Pour la même raison, la télévision privilégie le direct afin de nous faire partager le frisson d'être nombreux à vivre simultanément la même expérience symbolique : souvenez-vous de la mort du roi Baudouin, des victoires des Diables rouges ou de Justine Henin, de la Marche blanche, etc.

6. Le poids de l'image

La télévision semble de plus en plus entraînée par le poids de l'image, qui est propre à ce support, et qui entraîne des effets de dramatisation, de personnalisation, y compris dans les émissions d'information. L'anthropologue Marc Augé relève un triple excès dans cette télévision qui occupe désormais une place centrale dans nos sociétés surmodernes¹⁵ :

- **Excès d'événements** d'abord : nous disposons de plus en plus d'informations sur tout ce qui se passe dans le monde ; nous en savons plus sur la situation en Irak que sur ce qui arrive à nos propres voisins.
- **Excès d'images** ensuite : on sait bien aujourd'hui que notre rapport à l'image n'est pas du même ordre que notre rapport au texte ; le langage écrit permet

13 Cité par Stéphane Clause, « Où en est la recherche américaine dans les communications de masse ? », *Études de Radiotélévision*, Bruxelles, RTB, n° 2, 1963.

14 Coulomb-Gully (Marlène), *Les informations télévisées*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1995, p. 96.

15 Cf. Augé (Marc) et Dérèze (Gérard), "Le sport comme phénomène surmoderne", *Recherches en communication*, n° 5, Louvain-la-Neuve, 1995, pp. 159-173.

une forme de symbolisation plus grande, une forme de distance, que l'image ne permet pas : il y a une forme d'immédiateté qui fait que je rentre d'emblée dans l'image avec l'impression qu'il n'y a pas de distance entre ce qui est arrivé et les images qui me sont rapportées, ce qui entraîne une adhésion plus forte, une participation très grande qui va favoriser les effets de dramatisation inscrits dans le média lui-même, indépendamment de la qualité du journaliste qui effectue son travail et des réflexions qu'il peut développer sur ce travail-là.

- **Excès de personnalisation, d'individualisation**, appelé par le jeu de l'image ; si nous regardons la manière dont l'affaire Dutroux a touché la population belge, nous devons tous admettre que nous avons été particulièrement touchés, de manière très personnelle, au-delà du tragique de l'événement, parce que nous l'avons découvert par l'image et à travers une individualisation très forte, ce qui crée des effets d'émotion beaucoup plus grands, qui n'existent pas dans la presse écrite.

Des effets de proximité aussi qui ont des conséquences non négligeables sur le traitement de l'information, effets qui peuvent d'ailleurs être accentués lorsque certains journalistes veulent privilégier une démarche plus populiste, pour ne pas dire démagogique, ou plus proche d'une recherche d'adhésion populaire immédiate.

Pour lutter contre leurs concurrents, les journaux télévisés ont mélangé l'information et le divertissement (pour en faire ce qu'on appelle en anglais *infotainment*, avec une traduction approximative en français, *infotissement*) et développent une politique de séduction tous azimuts. C'est que la grille des programmes confie au journal télévisé une fonction stratégique qui finit par l'emporter sur sa fonction d'information : il doit rassembler l'audience en vue du programme de *prime time* de la soirée.

Il faut donc que le contenu du JT plaise à tout le monde et déplaise au moins possible de téléspectateurs ; le JT est, par excellence, ce que les programmeurs américains appellent un *less objectional program*, le programme qui soulève le moins d'objections de la part du public : or, comment concevoir un programme qui ne soulève aucune objection, sinon en y multipliant les contenus qui évoquent une expérience communément vécue (les fêtes, les commémorations, les événements récurrents comme le Salon de l'Auto ou la Saint-Valentin), en y privilégiant les thèmes consensuels et en évitant les analyses trop complexes, les polémiques, les débats d'idées ? Mais l'*infotissement* a peut-être déjà son avenir derrière lui ; comme l'écrit, analyses à l'appui, Olivier Milot dans *Télérama*, les journaux télévisés classiques sont en perte de vitesse : « on s'ennuie ferme à les regarder, le formatage de l'information y fait des ravages, on y croise les mêmes têtes, on s'y informe peu et parfois mal¹⁶ ».

D'ailleurs, le succès des journaux télévisés s'amenuise et leur public vieillit : pour la

.....

16 MILOT (Olivier), « La grosse fatigue du journal de 20 heures », *Télérama*, 29.1.2008.

première fois, en 2007, il est composé en majorité de téléspectateurs de plus de 50 ans ; les plus jeunes se tournent vers Internet et le flux continu d'informations en ligne.

Faut-il trouver là motif à se réjouir ou à s'inquiéter ? Un peu des deux, sans doute, car l'information véhiculée par Internet pose d'autres problèmes : les journalistes du Web manquent de temps pour la recouper, la vérifier, la mettre en contexte ; les moyens utilisés pour la financer mettent en péril la sacro-sainte ligne de partage entre rédactionnel et publicitaire ; enfin, en dehors des sites gérés par des médias plus traditionnels et qui sont des compléments au support papier ou audiovisuel, on trouve sur les blogs et les sites informels quelques éléments dignes d'intérêt, mais au milieu d'un océan de ragots, de bavardages oiseux et de rumeurs infondées.

Faire la distinction entre le vrai et le faux s'y avère plus difficile que sur les médias « à l'ancienne » ; et cela non plus n'est pas sans danger pour la citoyenneté.

7. Les médias servent-ils la démocratie ?

Face à cet envahissement grandissant des pratiques sociales par les médias, qui se manifeste entre autres dans l'usage généralisé du terme "médiatique" par tout un chacun, différentes tendances s'opposent ;

- certains considèrent que cela va représenter un accroissement de la démocratie, que cela permettra effectivement à de nombreux groupes de s'exprimer ; il est vrai qu'en Belgique, à côté de la RTBF et de RTL-TVI, existent des télévisions locales et communautaires qui se présentent comme un lieu où les gens peuvent avoir la parole ; la télévision, qu'elle soit locale ou étrangère, offre l'occasion à un grand nombre de gens de prendre conscience d'une ouverture sur le monde, selon cette opposition que font certains sociologues entre la fonction de fenêtre ou de miroir que peut jouer "l'étrange lucarne".
- si nous suivons le modèle de Dominique Mehl¹⁷, nous pouvons nous demander si la télévision n'est pas devenue un miroir qui ne réfléchit plus que lui-même, ou si elle reste encore une fenêtre ouverte sur le monde, ce qui représente son véritable apport démocratique au débat social ; certains ont beau jeu de considérer qu'elle est plutôt devenue un outil d'asservissement (davantage qu'avant ?) et d'aplatissement de la pensée, entre autres parce que si elle offre de plus en plus de programmes, elle n'offre pas nécessairement une plus grande diversité : l'augmentation de la part laissée au divertissement accroît d'ailleurs encore l'effet de miroir.

.....

17 MEHL (Dominique), *La fenêtre et le miroir*, Paris, Payot, 1992.

La télévision semble laisser moins de place au débat d'opinion que la presse écrite, et moins de diversité ; chacun peut choisir d'acheter le journal qu'il préfère, même s'il n'y a plus beaucoup de place pour les débats même si la presse quotidienne est de moins en moins une presse d'opinion : ce n'est donc pas nécessairement là que se fait l'opinion aujourd'hui, mais ce n'est pas non plus à la télévision, dans la mesure où nous avons une télévision essentiellement généraliste, qui vise le plus large public et évite les engagements partisans.

C'est un réel problème, qui augmente encore, puisque la logique de la marchandisation est de plus en plus grande et que, face à elle, le service public a de plus en plus de difficultés à préserver ses spécificités ; le débat est important, pour redéfinir la fonction de service public en télévision, au sein d'une logique de marché généralisée, en mesurant le poids des enjeux financiers, économiques, de la pression du marché, sans oublier un autre aspect trop rarement évoqué, mais tout aussi important, l'aspect lié au support lui-même et au fait que notre rapport à la télévision est très différent du rapport à la presse écrite.

Certains croient que les logiques participatives au cœur d'Internet vont apporter une plus-value démocratique ; le recours à Internet n'est pas simplement un apport technique, mais une remise en cause radicale de l'organisation classique de la profession journalistique.

Cette ouverture des sources et cette multiplicité des lieux d'information pousserait la presse écrite, selon le rapport Bourdier, à retrouver sa fonction de défense et d'affrontement des opinions : « C'est ce support papier qui devrait rendre à la presse écrite sa vocation première, celle d'une presse d'idées, d'opinions et de références, indispensable au fonctionnement de la démocratie »¹⁸.

Ainsi, l'usage d'Internet déclasserait le journalisme classique, modifierait radicalement les pratiques d'écriture et de présentation de l'information, en proposant des approches plus diversifiées des sujets traités, par renvoi à des sources extérieures et à d'autres sites. Mais il permettrait aussi une interaction plus grande avec les récepteurs : feed-back permanent, courrier des lecteurs on-line, mesurage précis des articles lus et téléchargés...

L'hypertextualité entraîne une mutation de la communication journalistique traditionnelle ; c'est la place respective des acteurs de la communication, leurs pouvoirs symboliques et effectifs qui se voient modifiés.

- L'énonciation journalistique était fondée sur la mise en forme du rapport d'un émetteur, détenteur d'informations, à un récepteur ignorant ces éléments ;
- la communication multimédia rompt ce modèle, puisqu'au monopole du savoir transmis, elle substitue une élaboration commune de ce savoir ; en outre, une

.....

18 BOURDIER (J), *La presse et le multimédia*, février 1997. Rapport établi à la demande du ministre François Fillon, p. 15.

nouvelle cotextualité, faite de renvois explicites à d'autres textes, prend le pas sur le texte clos¹⁹.

De ces observations sur le fonctionnement encore balbutiant du journalisme multi-média, trois remarques ressortent :

- 1) L'émetteur n'est plus unique, mais se construit en relation avec son (ou ses) récepteur(s) ; les lieux d'émissions se démultiplient au point de perdre leur identité propre et identifiable.
- 2) La première remarque pourrait augurer d'une recomposition positive des échanges discursifs, en ce sens que ces protocoles d'échanges signifieraient définitivement la fin du schéma classique émetteur/récepteur au profit d'une discursivité circulaire, et d'une récursivité permanente des transmissions d'information.
- 3) Cependant, la seconde remarque tempère l'illusion de la communication non hiérarchisée, puisque l'émetteur n'est plus le détenteur du pouvoir dans un réel échange égalitaire ; en effet, les renvois permanents d'une source à l'autre rendent rapidement impossible l'identification de l'instance émettrice et diluent les identités énonciatives.

Cette dissolution des rencontres identitaires est plus grave que la difficulté d'identifier les sources d'information journalistiques ; il faut dès lors réapprendre à pratiquer l'argumentation, et à la décortiquer derrière ses apparences les plus trompeuses, pour réintroduire un véritable débat démocratique, comme le demande Philippe Breton²⁰, mais il faut prioritairement apprendre à gérer ces échanges sans émetteur identifiable : pour que la confrontation d'idées ait lieu, le débat doit se livrer à visage découvert ; le risque d'Internet n'est pas celui de la mort du sujet, mais de sa dissolution dans trop de sujets.

.....
19 Cf. GREVISSE (Dominique), « Journalistes sur Internet : représentations professionnelles et modifications des pratiques », *Les Cahiers du journalisme*, n° 5, déc. 1998, Lille, ESJ, pp. 86-103.

20 BRETON (Philippe), *La parole manipulée*, Paris, La Découverte, coll. « Essais », 1997.

L'ESSENTIEL

Point 1 Les transformations de la presse

- L'érosion de la presse quotidienne en Belgique et en Europe
- Les groupes de presse
- Les quotidiens gratuits

Point 2 A quoi sert le journalisme ?

- Les valeurs de l'information
- Les motivations de consommation des médias

Point 3 Le rôle central de la concurrence

- Le marketing éditorial et ses recettes
- Le marketing éditorial et ses dangers

Point 4 Tout passe par le Net

- Où la plus-value journalistique devient une tare !

Point 5 La télévision : de l'information à l'infotissement

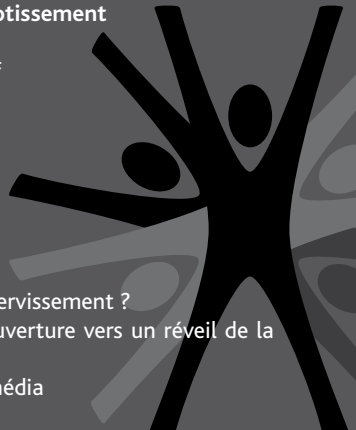
- La télévision domine le monde médiatique
- La télévision : élément central du dispositif
- Information – Divertissement ?

Point 6 Le poids de l'image

- Les excès de la télévision
- L'infotissement

Point 7 Médias et démocratie

- Médias : outils de développement ou d'asservissement ?
- Les logiques participatives d'Internet : l'ouverture vers un réveil de la presse d'opinion
- Les caractéristiques du journalisme multimédia



Pour en savoir plus :

- Charon, J.M. (2007), Le journalisme, Paris, Milan, Essentiels,
- Estienne, Y. (2007), Le journalisme après Internet, Paris, L'Harmattan,
- Muhlmann, G. (2006), Du journalisme en démocratie, Paris, Payot, Petite Bibliothèque Payot,
- Neveu, E., (2004), Sociologie du journalisme, Paris, La Découverte, Repères,
- Ramonet, I., (2001), La tyrannie de la communication, Paris, Gallimard, Folio Actuel
- Rieffel, R., (2005), Que sont les médias ?, Paris, Gallimard, Folio
- Agnès, Y., (2005), Le grand bazar de l'info, Paris, Michalon

Pour en savoir plus sur l'éducation aux médias et ses enjeux de citoyenneté

Depuis 1995, le Conseil de l'Éducation aux Médias (cfwb.be/cem) développe, en interécoles, une réflexion et des outils en éducation aux médias à destination de l'enseignement fondamental, du secondaire et du supérieur pédagogique.

Tous les médias sont ici concernés, du cinéma aux NTIC, de la TV à la presse écrite, de la radio aux jeux vidéo. Tous les types de messages également : information, fiction, publicité.

Le CEM propose une méthode d'analyse visant à prendre en compte tous les aspects du message (son langage, sa technologie, les représentations qu'il véhicule, la typologie à laquelle il appartient ou prétend appartenir, son système de production et le public auquel il s'adresse). Cette approche systémique entend développer l'esprit critique et l'autonomie, comme individu et comme citoyen.

Chacun s'accorde aujourd'hui à considérer l'éducation aux médias comme un passage obligé vers la citoyenneté.

Eduquer aux médias, ce n'est pas simplement développer l'esprit critique, mais aussi les compétences d'expression et de communication par les médias. Il importe effectivement que chacun puisse déconstruire le message médiatique, mais aussi s'exprimer comme citoyen dans un monde de plus en plus formaté par les médias. Ceci implique une responsabilisation et les outils nécessaires pour assumer cette citoyenneté.

Parmi les publications du CEM, notons : « Comprendre la publicité, une éducation critique » (2008), « A l'école de la télé-réalité » (2004), « Pour une éducation au cinéma en Communauté française (2004).

On suivra aussi avec intérêt des opérations comme Ouvrir mon quotidien visant à développer des comportements citoyens au travers de la presse écrite.

On trouvera aussi informations et documents de référence sur le thème des médias et de la citoyenneté dans les trois centres de ressources :

- Centre d'Autoformation et de formation continue, (lecaf.be)
- Centre Audiovisuel Liège a.s.b.l., (cavliege.be)
- Media Animation a.s.b.l (media-animation.be)

Le développement durable : le défi majeur pour l'humanité du XXI^e siècle ?

.....

Jean-Marc Guillemeau

Directeur de recherche et de formation
Centre interdisciplinaire de formation de formateurs
Université de Liège

Jean-Michel Lex

Enseignant, coordinateur de projet
en éducation et développement durable
Institut Robert Schuman



Abstract

Août 1944 : la ville d'Hiroshima au Japon disparaît de la carte sous l'effet de l'explosion de la première bombe nucléaire et d'un seul coup, l'humanité prend conscience de sa toute puissance ; pourtant elle sort traumatisée de la seconde guerre mondiale : les destructions et les souffrances ont été considérables.

Deux logiques vont émerger rapidement au niveau mondial :

- *l'une est fondée sur la « guerre froide » et la construction de blocs de pays autour de deux superpuissances (les États-Unis et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques) et d'un bloc de pays appelé « non alignés » ;*
- *l'autre logique tente de construire une gouvernance mondiale : c'est la naissance de la structure des Nations Unies et de ses agences chargées de prévenir les conflits et de développer des politiques au service de l'ensemble des peuples : l'Unesco pour la culture, l'Unicef pour la protection de l'enfant et des femmes, la FAO (Organisation des N.U. pour l'Alimentation et l'Agriculture), l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé), le FMI (Fonds Monétaire International), etc.*

1. De la croissance au... déséquilibre

Tout au long de la seconde moitié du XX^e siècle, les hommes vont poursuivre la découverte de la fragilité de la paix mondiale, de leur extraordinaire interdépendance et de l'impact croissant de leurs activités sur la biosphère dans laquelle ils sont immergés ; la prise de conscience passe par exemple par la première photo de la terre, prise de l'espace, celle du premier pas de l'homme sur la lune ; entretemps l'explosion démographique fait passer le nombre des humains de 1,5 milliards en 1900 à 7 milliards en 2008.

La phase de reconstruction, puis de progrès rapides qui commence dès la fin de la guerre se fait dans une ambiance qui place les sciences et les techniques dans un rôle central et progrès, croissance économique et compétition deviennent les maîtres mots.

Le développement de la recherche, la production de masse et la démocratisation des biens domestiques dopent les économies, et le marché s'étend dorénavant, aux quatre coins du monde, l'horizon de l'individu devient la voiture, le frigo, la machine à laver et la télévision : la société de consommation devient le modèle dominant et s'étend progressivement.

Parallèlement le **déséquilibre** s'installe entre les pays qui se développent à grande vitesse et ceux qui restent sur la touche ; la décolonisation des pays du sud n'aura pas d'effet de rattrapage sur la question de leur accès aux sciences, aux techniques, aux capitaux et aux ressources car au contraire, le fossé s'élargit entre pays riches et pays en développement.

L'appellation «pays en voie de développement» a été utilisée pour la première fois par Harry Truman, président des États-Unis en 1945 ; il s'agit donc d'une construction faite à partir d'un regard de pays riches.

A partir de 1972, la prise de conscience des déséquilibres occasionnés par l'humanité va s'accroître.

Un groupe de chercheurs et de scientifiques, le «Club de Rome», publie le rapport «Halte à la croissance», qui bouscule les certitudes ; la même année, les Nations Unies convoquent les États à Stockholm pour un premier sommet consacré à la planète, sommet qui conclut que l'humanité est bel et bien responsable de la dégradation de la planète.

Dans leurs conclusions, les Nations Unies et les chefs d'états affirment que : **«L'Homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes dans un environnement dont la qualité lui permet de vivre dans la dignité et le bien-être».**

Une course s'engage alors entre la prise de conscience et l'aggravation de la crise écologique mondiale ; elle couvre la période 1972 à 1987.

Quelques catastrophes écologiques survenues entre 1972 et 1987	Débats au plan mondial Quelques dates qui jalonnent la période
1976 - Seveso, Italie 1977 - Amoco Cadiz 1979 - Three Miles Island, USA 1984 - Bhopal, Inde 1985 - «Trou» dans la couche d'ozone 1986 - Tchernobyl 1987 - Pluies acides	1972 - Première déclaration sur l'environnement adoptée lors de la conférence des Nations Unies à Stockholm 1979 - Première conférence sur le climat 1983 - Création de la commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED) 1987 - Publication du rapport de la CMED «Our common future», appelé aussi «Rapport Brundtland»

2. Un tournant pour l'humanité : de 1987 à juin 1992.

En 1987, la Commission mondiale, présidée par Madame Gro Harlem Brundtland, première ministre de Norvège de l'époque et composée de 22 personnalités du monde politique et scientifique, provenant des quatre coins de la planète, dépose son rapport lors de la 42^e session des Nations Unies ; pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, les 22 commissaires (dont 12 proviennent de pays en voie de développement, 6 des pays développés et 3 des pays de l'est) **s'entendent unanimement sur les causes fondamentales des problèmes du monde.**

Cette unanimité va être déterminante dans la suite des événements, notamment dans la préparation et le pilotage du sommet de Rio en 1992.

Ce sommet réunit près de 4.000 représentants officiels de 173 pays et est suivi sur place (c'est une première !), par près de 40.000 représentants des mouvements de citoyens de la planète toute entière (mouvements de défense de l'environnement, des droits de l'homme ou des peuples indigènes, mouvements de femmes ou pacifistes, organisations d'aide au développement, etc.) bref, un impressionnant cortège de délégués, d'hommes et de femmes, habitants de la Terre, engagés pour l'avenir de l'humanité : l'événement sera préparé dans de nombreux pays, dans les écoles, les communautés locales et largement répercuté par les médias.

C'est de cette époque que date la popularisation du concept «développement durable» (D.D.).

En fait, l'expression originale «Sustainable Development» a été traduite en français par «développement durable» et non «soutenable». Cette traduction peut être source de confusion car la notion de «durabilité» renvoie habituellement à des choses qui «durent» mais ne sont pas nécessairement «durables» au sens de la Conférence de Rio.

173 nations adoptent le 14 juin 1992 les textes suivants :

- **La convention des N.U. sur les changements climatiques.**

Ce texte servira de base aux négociations qui aboutiront en 1997 à Kyoto au désormais célèbre «Protocole de Kyoto» ; pour la première fois, les pays signataires s'y **engageront** à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES).

Action 21 est un énorme catalogue de mesures qui devraient être prises dans le monde entier, regroupées en 40 chapitres. Tout un programme pour le XXI^e siècle, notre siècle.

Action 21 est aussi appelé l'Agenda 21, touche à tous les thèmes : la coopération internationale, la lutte contre la pauvreté, la modification des modes de consommation, la protection et la promotion de la santé, la lutte contre le déboisement, la participation des enfants, des jeunes, des femmes, etc.

- **La convention sur la protection des forêts et la biodiversité.**

Texte non contraignant pour les états, mais qui fait autorité et concerne tous les types de forêts du monde.

- **La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.**

Cette déclaration regroupe 27 principes destinés à éclairer le chemin à parcourir par les peuples et les états ; certains sont de véritables clefs qui ouvrent un avenir nouveau et différent pour nos sociétés et l'humanité entière : c'est un peu la philosophie de l'ensemble.

Vraiment, le sommet de Rio est un événement majeur dans l'histoire de l'humanité ; on peut le comparer en importance au moment fondateur des N.U. ou à la signature de la «Déclaration Universelle des Droits de l'Homme».

En 1992, le secrétaire général des Nations Unies, l'égyptien Boutros Boutros Gali, s'exprime en ces termes :

« L'humanité se trouve à un moment crucial de son histoire. Nous assistons actuellement à la perpétuation des disparités entre les nations et à l'intérieur des nations, à une aggravation de la pauvreté, de la faim, de l'état de santé et de l'analphabétisme, et à la détérioration continue des écosystèmes dont nous sommes tributaires pour notre bien-être. Mais si nous intégrons les questions d'environnement et de développement et si nous accordons une plus grande attention à ces questions, nous pourrions satisfaire les besoins fondamentaux, améliorer le niveau de vie pour tous, mieux protéger et mieux gérer les écosystèmes et assurer un avenir plus sûr et plus prospère. Aucun pays ne saurait réaliser tout cela à lui seul, mais la tâche est possible si nous œuvrons tous ensemble dans le cadre d'un partenariat mondial pour le développement durable ». (Action 21, édition des Nations Unies, page 7).

3. La naissance d'un nouveau concept : le développement durable (D.D.)

.....

Mais, comment définir le D.D. ?

A quoi s'engage-t-on ? Donnons tout d'abord la parole au rapport de la Commission Brundtland «Notre avenir à tous».

«La terre est une ; le monde, lui ne l'est pas. Nous n'avons qu'une seule et unique biosphère pour nous faire vivre. Et pourtant, chaque communauté, chaque pays poursuit son petit bonhomme de chemin, soucieux de survivre et de prospérer, sans tenir compte des éventuelles conséquences de ses actes sur autrui. D'aucuns consomment les ressources de la planète à un rythme qui entame l'héritage des générations à venir. D'autres, bien plus nombreux, consomment peu, trop peu, et connaissent une vie marquée par la faim et la misère noire, la maladie et la mort prématurée». (Notre avenir à tous, page 31).

Une analyse percutante, mais que la définition du D.D. qui suit ne va pas courageusement soutenir.

«Le développement durable, c'est s'efforcer de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures ; il ne s'agit dans aucun cas de mettre fin à la croissance économique, au contraire : inhérente à cette notion est la conviction que nous ne pourrions jamais résoudre les problèmes de pau-

vreté et de sous-développement si nous n'entrons pas dans une nouvelle période de croissance...». (Notre avenir à tous, page 47).

En 1987, les commissaires jugent donc impossible de dissocier développement durable et croissance économique alors que c'est précisément cette croissance qui met à mal la planète, brûle et gaspille les ressources non renouvelables et pollue les écosystèmes au profit d'une partie seulement de l'humanité.

Sommes-nous condamnés ainsi à ne pas sortir du cercle vicieux ? L'idéologie de la croissance s'est poursuivie, aggravant les problèmes environnementaux et approfondissant le fossé entre riches et pauvres.

En 1992, la conférence de Rio sort quelque peu de ce dilemme en enrichissant considérablement le propos du D.D. : c'est la Déclaration de Rio et ses 27 principes qui éclairent et balisent le chemin à parcourir ; ainsi, dans ce texte, l'économie est-elle plus intimement liée à l'environnement et au développement des pays oubliés.

Action 21, quant à lui, est le programme ; il s'articule sur une base composée de 3 piliers que nous allons devoir apprendre à conjuguer.

4. Les 3 piliers du développement durable.

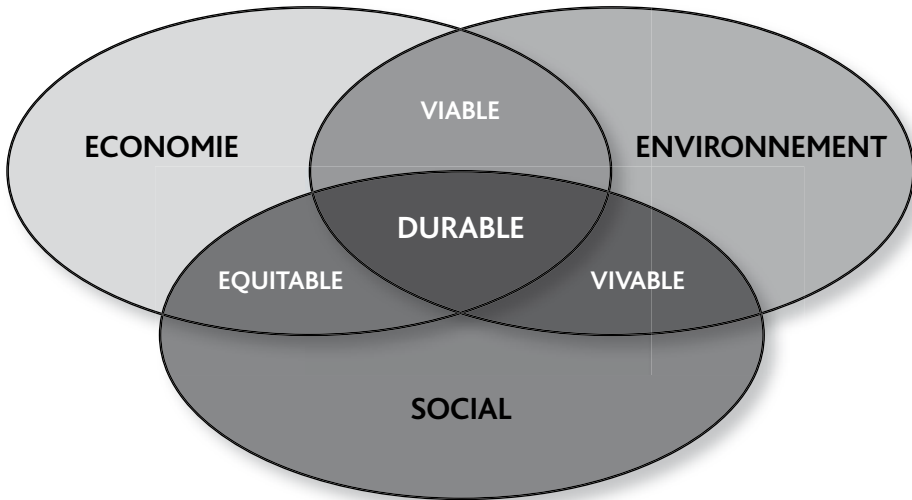
Comment faire pour que l'économie (agriculture, industrie, commerce, recherche technique...) satisfasse les besoins de base de 7 milliards d'hommes sans mettre à mal les capacités de la planète à se régénérer, sans entamer le capital Terre et en n'utilisant que la plus value (c'est-à-dire les intérêts) que le capital planète génère chaque année ?

Ce développement-là reste à construire et il sera donc :

- **socialement équitable ;**
- **économiquement viable ;**
- **environnementalement viable.**

Qu'est-ce à dire ?

- qu'il ne peut laisser des millions d'hommes sur le carreau (ni aujourd'hui, ni demain) ;
- qu'il ne pourra se faire en étranglant les outils de production des biens nécessaires à la satisfaction **des besoins de base** de tous les humains (d'aujourd'hui et de demain) ;
- qu'il ne pourra pas se faire en transformant la planète en poubelle (et il vaudrait mieux d'ailleurs réparer ce qui a déjà été abimé).



Ce schéma synthétise le concept ; il invite les responsables, les gouvernements et tous les citoyens du monde à **penser autrement**.

Quand nous posons des actes et prenons des décisions, c'est la planète toute entière qui frappe à notre porte : et si nous apprenions tout de suite à penser autrement ?

Là où le débat fait rage : croissance ou décroissance ?

Tout le monde ne partage pas l'enthousiasme des partisans du D.D. ; certains chercheurs mettent en doute l'**idée de croissance** comme le faisait déjà de manière très prophétique le Club de Rome en 1972 : c'est que la croissance a toujours provoqué une augmentation de la demande de ressources et qu'elle a toujours provoqué l'approfondissement du fossé entre riches et pauvres.

Les 20% des humains les plus pauvres se partageaient 2,3% des richesses en 1960 et seulement 1,7% en 1980 ! Il s'agit d'un modèle développé dans les pays du nord, fondé depuis ses origines sur l'exploitation des ressources du sud (période coloniale). Ainsi, le concept de développement butera-t-il tôt ou tard contre les limites de la planète s'il reste fondé sur la croissance...

Alors : développement durable ?
 décroissance soutenable ?
 simplicité volontaire ?

Sans doute, ne faut-il pas trancher, chacun et chacune doit prendre la route, accepter de s'interroger sur les relations entre son propre mode de vie et l'état du monde.

Sans doute, le futur sera-t-il marqué par le débat d'idées qui va aller en s'approfondissant au fur et à mesure de l'aggravation de la crise écologique mondiale.

Dans nos écoles, nos villages, nos quartiers, nos villes et nos usines, nos entreprises et nos commerces de profonds changements seront à négocier.

S'y préparer, c'est d'abord s'informer et continuer d'essayer de comprendre comment fonctionne le monde. Dès aujourd'hui l'observation de l'état du monde (pensons aux dérèglements climatiques) nous indique que le concept de D.D. ne suffira pas, qu'il devra s'accompagner d'une décroissance soutenable.

Nous consommons plus d'une planète, alors que le nombre de pauvres dans nos pays riches ne cesse de croître et que la pauvreté dans les pays du sud reste le sort de la majorité des humains.

«Vivre plus simplement, pour que d'autres puissent tout simplement vivre» annonçait déjà le Mahatma Ghandi (1869-1948).

5. Les bases d'une action citoyenne responsable

Principaux principes de la Déclaration de Rio	Les objectifs	Pistes d'action
Principe 1 : Les humains sont au centre des préoccupations. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature.	Priorité aux besoins fondamentaux	
Principe 3 : Le droit au développement doit être assuré à tous, présents et futurs.	Solidarité intra- et intergénérationnelle	
Principe 5 : La tâche essentielle : éliminer la pauvreté, condition indispensable.	Éliminer la pauvreté ici et ailleurs	
Principe 7 : Réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables.	Réorienter nos modèles de vie	Que faire dans ma vie personnelle et sociale ?
Principe 8 : Tous sont responsables, mais les pays développés ont une responsabilité plus importante.	Principe de responsabilité graduée	Moi École Famille Profession Associations
Principe 10 : Assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Obligation d'informer, de sensibiliser.	Principe de participation	A quel niveau agir ?
Principe 12 : Promouvoir la coopération entre les états, améliorer les échanges, viser l'action commune (multilatéralisme).	Chercher à créer un gouvernement mondial	Domicile Quartier Commune Région Pays Union européenne Monde
Principe 15 : Prévenir les dégradations, décourager et prévenir la dissémination d'activités ou substances nocives.	Principe de précaution	
Principe 20 : Les femmes ont un rôle vital à jouer.	Participation des femmes	
Principe 21 : Mobiliser les idéaux et le courage des jeunes du monde entier.	Participation des jeunes	
Principes 24 à 27 : La paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants.	Résolution des conflits à l'aide du droit et de la diplomatie	

L'après-Rio va se caractériser par une décennie de l'éducation au développement durable (2005-2014).

En 2002, les Nations Unies font le point à Johannesburg en organisant le premier sommet consacré à la mise en œuvre du développement durable ; le bilan n'est pas favorable, trop peu de choses ont été faites : que ce soit sur le front de l'action menée de concert par les pays (de nombreuses guerres et conflits continuent de semer la mort et la destruction) ou sur celui de la mise en œuvre du concept dans chacun des pays, les choses sont loin d'être enthousiasmantes et les indicateurs de dégradation de la planète et des conditions de vie vivent au rouge.

L'assemblée générale des N.U. qui suit le Sommet de Johannesburg vote la mise en œuvre d'une décennie entièrement consacrée à l'éducation au D.D. sur toute la planète ; l'Unesco est en charge de la coordination des actions et plans à mettre en œuvre dans chaque zone du monde.

Pour la zone Europe, des experts des ministères de l'éducation et de l'environnement se sont réunis à plusieurs reprises pour mettre au point une stratégie, adoptée officiellement par l'ensemble de nos gouvernements à Vilnius en mars 2005.

Après des débuts prometteurs, la stratégie n'a pas encore trouvé en Belgique de mise en œuvre structurée et charpentée mais le mouvement est en route et commence à toucher les différents niveaux de pouvoir. Il ne faut cependant pas non plus sous estimer toutes les initiatives locales et projets développés par le secteur associatif et les écoles.

6. L'empreinte écologique

Pour vivre, chaque humain a besoin d'une partie de la surface de la terre : tout ce que nous mangeons, buvons, portons sur le corps, utilisons comme matériel scolaire ou domestique ; tout ce qui est nécessaire à épurer l'eau et l'air que nous respirons, tout provient de la nature et peut se calculer en surface.

Nous devons cette «visualisation» de notre impact sur la planète à deux scientifiques canadiens, Rees et Wackernagel, qui ont entrepris de mesurer les besoins des individus de 52 pays du nord et du sud ; aujourd'hui ces calculs se sont précisés et l'on peut trouver auprès du WWF (World Wildlife Found) un tableau présentant l'**empreinte écologique** de tous les pays : de plus, cette association développe un logiciel pour calculer l'empreinte écologique d'une école.

Comment estime-t-on l'empreinte écologique ?

Elle se compose de la somme des superficies suivantes :

- terrains construits (maisons, usines, écoles, routes...)
- énergies : ensemble des surfaces utilisées pour produire l'énergie et pour épurer l'air (réabsorption du CO₂, p.ex.) par les forêts ;
- les terres cultivées : pour la nourriture, les textiles (coton, lin...) et aussi de plus en plus de cultures qui servent à produire des matières premières pour l'industrie ;
- les forêts pour l'ensemble des fonctions qu'elles occupent dans l'écosystème planète ;

- les océans, les lacs et les rivières, bien sûr pour la pêche, mais aussi réceptacle final des matières rejetées par l'activité humaine.

Les scientifiques ont ainsi établi que la surface disponible par humain (au nombre qu'ils sont aujourd'hui) est de 1,7 ha par personne.

Aujourd'hui, les humains utilisent déjà 2,3 ha, soit un peu plus d'une planète ; or, nous savons que certains pays « émergents » voient leur développement grimper à toute vitesse (Inde, Chine, Brésil...).

Parmi les principes du D.D, rappelons-nous celui de « responsabilité différenciée » : si l'Équateur utilise en moyenne exactement 1,7 ha pour chacun de ses habitants, le belge, lui, en utilise 5,2, l'américain du Nord 8,4, mais le tanzanien, seulement 0,7 ha.

Pendant que certains vivent dans la misère, car une moyenne de 0,7 ha signifie que certains habitants en sont sans doute à 0,2 ha, d'autres en sont à 8,4 ha en moyenne, c'est-à-dire, jusqu'à, sans doute pour certains, une dizaine de planète.

N'hésitez pas à chercher sur le net la manière de calculer votre empreinte écologique.

L'empreinte écologique et le commerce équitable vont de pair.

D'où vient ce précieux jus d'orange que nous consommons en Belgique au rythme de 21 litres par personne par an ? Où sont cultivées les oranges, comment et par qui ? Sur quelles terres et dans quelles conditions vivent les populations locales (au Brésil ou en Mexique par exemple).

Combien de kilos de CO₂ ont été produits pour fabriquer dans une brique en plastique, carton et aluminium à usage unique, combien de litres d'eau ont-ils été nécessaires ?

Nous te proposons de découvrir le travail effectué en Suisse par un professeur et ses élèves : (<http://www.ldes.unige.ch/rech/sav.emergents/jus-orange.gif>).

Équitable ce commerce ? Durable peut-être ?

Qu'en pensez-vous ? Et si nous tentions de faire le même exercice que Monsieur Giordan à partir d'une de nos consommations quotidiennes ? Juste pour mieux comprendre comment la planète entière est concernée.

Quelques expériences, malheureusement encore fort limitées, mais combien prometteuses existent ; elles n'attendent que notre adhésion pour s'approfondir et s'étendre.

Quelques exemples :

- le marché des produits issus d'un commerce plus équitable (donc qui rémunère plus correctement le travail des paysans) ;
- même chose pour les produits de l'agriculture biologique dont la très sérieuse FAO a calculé qu'elle pourrait nourrir tous les humains si on la substituait à une agriculture conçue davantage pour l'industrie que pour la satisfaction des besoins de base de l'humanité : ainsi donc, on pourrait nourrir les hommes sans pesticides ni engrais chimiques ?

Les rôles des pouvoirs publics et du monde politique.

Les décideurs envisagent diverses mesures telles que :

- augmenter les moyens consacrés à la recherche scientifique, aux améliorations techniques et à l'éducation au D.D. ;
- renforcer le rôle des associations et des réseaux qui travaillent à une meilleure compréhension des mécanismes du commerce mondial ;
- travailler à renforcer des normes et des règlements qui font une place croissante au respect de l'environnement, à l'économie des ressources et aux droits des populations des pays producteurs ;
- systématiser l'information des citoyens ;
- renforcer les règles de transparence sur les étiquettes des produits (conditions sociales et environnementales de production, présence de résidus chimiques, toxicité, impacts sur le climat ou la santé, etc.) ;
- réorienter les financements publics vers des modes de production agricole respectueux des écosystèmes ;
- des labels clairs et exigeants, contrôlés par les pouvoirs publics pour que les citoyens puissent poser des choix informés.

Nos écoles sont les premiers chantiers où appliquer les principes de la durabilité. Il est possible de s'inscrire dans des programmes qui aident les établissements à faire leur «analyse environnementale», à développer des projets d'amélioration qui touchent à tous les domaines :

- promouvoir l'économie des ressources (énergie, eau, matières premières) ;
- développer l'éco-consommation et la consommation durable ;
- réduire toutes les formes de gaspillage ;
- développer des projets de lutte contre la pauvreté chez nous ou ailleurs dans le monde ;
- développer toutes les formes de participation des élèves et des professeurs à l'amélioration de l'école ;
- travailler à l'offre alimentaire, les règles de sécurité, la prévention, l'amélioration de la qualité de vie dans les locaux ;
- se former à la résolution non violente des conflits, à rapprocher les différentes cultures présentes dans l'école ;
- introduire dans les cours des thèmes qui touchent à l'avenir de l'humanité et de sa planète ;
- plus compliqué, mais plus passionnant : développer des projets qui impliquent plusieurs matières, plusieurs savoirs ;
- relever des défis pour la communauté locale (le quartier, la ville) ;
- construire des outils de sensibilisation à l'intention des parents, du grand public...

Cette liste est à compléter puisque l'avenir est à inventer !

Maintenant que nous avons mieux perçu les défis du XXI^e siècle, nous savons ce qu'il nous reste à faire : réunir toutes les forces disponibles localement pour développer nos propres Agendas 21.

C'est cela que la conférence de Rio évoquait lorsque les conférenciers ont décrété «la mobilisation des idéaux et du courage des jeunes du monde entier afin de forger un partenariat mondial apte à assurer un développement durable qui garantisse à chacun un avenir meilleur». (*Déclaration de Rio, principes 21*).

7. Un exemple : l'utilisation de l'énergie au cœur du développement durable et de la citoyenneté

L'énergie est un défi majeur du développement durable.

- L'énergie est indispensable à toutes les activités humaines ; elle est présente partout dans notre quotidien.
- L'énergie est source de nombreux problèmes environnementaux, économiques et sociaux, à l'échelle du monde, de notre région et de nos communautés locales.
- L'énergie est l'objet d'importants enjeux de sociétés ; elle impose des changements radicaux dans notre mode de vie.

Avant 1973, les années d'insouciance.

Avant la crise pétrolière des années 70, l'énergie était bon marché : pétrole et gaz semblaient éternels et disponibles en grandes quantités. L'énergie électrique était synonyme de progrès et de modernité (facile et propre pour l'utilisateur, indispensable pour l'avenir de la microélectronique et de l'informatique) : cette vision confortait le développement de l'énergie nucléaire en tant que technologie du futur.

La «fée électricité» est partout présente dans les ménages (éclairage, électroménager, audio-vidéo...) ; arrivent bientôt, les micro-ordinateurs et consoles de jeux ; le chauffage central devient la référence ; la chaleur est ainsi présente partout dans l'habitation, même là où il n'y a personne ; deux voitures ou plus par ménage ; le parc automobile explose : c'est une période d'euphorie, les «golden sixties».

1973, les années de crise.

En octobre 1973, en pleine guerre israélo-arabe, appelée guerre du Kippour, les pays arabes membres de l'OPEP (Organisation des pays exportateurs de pétrole) annoncent un embargo sur les livraisons de pétrole : la pénurie suscite la panique, le prix du brut flambe ; le deuxième choc se produit suite aux effets conjugués de la révolution iranienne et de la guerre Iran-Irak, le prix du pétrole est multiplié par 2,7 entre mi 1978 et 1981.

L'Europe prend conscience de sa forte dépendance vis-à-vis du pétrole ainsi que des menaces qui en résultent sur ses approvisionnements : suite à la fermeture des charbonnages, la Wallonie par exemple, importe plus de 98% de l'énergie primaire qu'elle utilise (charbon, pétrole, gaz, uranium).

Ces tensions sur le marché de l'énergie déclenchent une crise économique ressentie comme une « correction » de grande ampleur des années d'euphorie ; à celle-ci, s'ajoute une crise écologique : catastrophes et pollutions majeures se succèdent (marées noires, explosion de la centrale nucléaire de Tchernobyl, pluies acides et smogs toxiques générés par les gaz de combustion...).

Une nouvelle forme de crise sociale touche les ménages : la facture énergétique s'alourdit ; le chauffage est réduit et les maisons sont calfeutrées, par manque d'aération, des problèmes d'humidité et de moisissures surgissent, des maladies pulmonaires réapparaissent ; certains ménages, surtout les plus fragilisés, subissent des coupures d'énergie suite au non-paiement de leurs factures d'énergie devenues excessives. C'est dans ce contexte que naissent les concepts d'utilisation rationnelle de l'énergie et de pauvreté énergétique.

Bien avant tout cela, l'extraction du charbon dans les mines de Wallonie avait connu son lot d'exploitation et de drames sociaux : travail des enfants ; immigration économique ; catastrophes minières (Bois-du-Cazier en 1956).

Durant cette période, un nouveau sujet d'inquiétude apparaît : un nombre croissant de données et d'observations indiquent que la température moyenne à la surface de la planète augmente ; des perturbations du climat sont annoncées.

L'origine anthropique (due à l'intervention humaine) du phénomène est dénoncée (celle-ci sera confirmée en 2007) : l'utilisation massive des combustibles fossiles par l'homme produit d'énormes émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, en particulier le gaz carbonique (CO₂) ; ces gaz s'accumulent et accroissent dangereusement l'effet de serre naturel ayant permis la naissance de la vie sur terre.

De ces problématiques naît la conviction d'un changement indispensable dans les modes d'utilisation de l'énergie, en particulier dans nos régions dont le niveau de consommation d'énergie est un des plus élevés du monde.

De nombreux citoyens réagissent : les mandataires politiques sont interpellés et les médias s'impliquent dans les débats ; le secteur associatif s'organise et de nouvelles organisations non-gouvernementales (ONG) se développent : les gouvernements intègrent l'énergie dans leurs préoccupations et de ces initiatives citoyennes émergent d'importantes évolutions.

Au plan local, en Wallonie par exemple :

- dès sa première formation en 1981, le gouvernement wallon compte un ministre de l'énergie ;

- en 1985, le parlement wallon adopte le premier règlement wallon sur l'isolation thermique des bâtiments neufs ; à cette époque, l'optique est d'alléger la facture énergétique des ménages et ainsi d'atténuer l'impact d'une hausse des prix de l'énergie ;
- des guichets de l'énergie sont mis à la disposition des particuliers dans la plupart des grandes villes.

Au plan mondial :

- 1979, première conférence mondiale sur le climat à Genève ; lancement du programme de recherche climatologique mondial confié à l'ONU.
- 1988, création par l'ONU du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) composé de centaines d'experts accrédités par leurs gouvernements et issus de sphères diverses : universités, associations de défense de l'environnement, centres de recherche, entreprises, etc.
- 1990, premier rapport du GIEC qui dresse le bilan des connaissances scientifiques sur les changements climatiques et leurs possibles répercussions sur l'environnement, l'économie, la société. Ce rapport a servi de base scientifique aux travaux du sommet de la terre (Rio de Janeiro, 1992). Deux autres rapports du GIEC, en 1995 et 2001, démontrent l'influence des activités humaines sur les changements climatiques.

1992, les années de responsabilité.

Le sommet de la terre qui s'est tenu à Rio en 1992 a, de fait, placé la problématique de l'énergie au cœur du développement durable ; y sera négociée la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques visant à stabiliser les émissions de gaz à effet de serre.

Après sa ratification par 50 États, la convention est entrée en vigueur en mars 1994 ; confirmant l'urgence du problème, l'Organisation météorologique mondiale (OMM), placée sur l'égide de l'ONU, classe l'année 2005 dans les deux plus chaudes depuis 1861, date du début des relevés de températures. Cette convention fondera le Protocole de Kyoto adopté en 1997 dans le cadre de la troisième conférence des Nations unies sur les changements climatiques à Kyoto.

Cependant, il faudra attendre février 2005, pour qu'il entre en vigueur après avoir été ratifié par 141 pays ; ainsi, 36 pays industrialisés, à l'exception des États-Unis et de l'Australie qui n'ont pas signé ce protocole, se sont engagés à réduire leurs émissions de CO₂ et de cinq autres gaz à effet de serre durant la période 2008-2012 en deçà des niveaux de 1990 : les 107 pays en développement qui ont ratifié le protocole auront de simples obligations d'inventaire d'émissions polluantes.

2007, l'année du climat.

Le GIEC publie son 4^e rapport, c'est le bilan de six années de travaux menés par un réseau de quelque 2500 scientifiques ; ce rapport :

- établit clairement la responsabilité humaine dans le réchauffement climatique ;
- confirme le rôle des émissions de gaz à effet de serre et la gravité des changements qui en résultent ;
- juge qu'une action résolue contre le réchauffement aurait un coût relativement modéré mais que les 20 à 30 prochaines années seront déterminantes ;
- met en garde sur les conséquences «soudaines», voire «irréversibles» du réchauffement en cours.

L'urgence de mesures ambitieuses visant l'utilisation durable de l'énergie est ainsi clairement formulée ; la mise en œuvre de ces mesures relève de choix citoyens fondés sur la négociation et le compromis, à l'image des rapports du GIEC qui sont le résultat de longs débats scientifiques et politiques.

Octobre 2007, le prix Nobel de la paix est attribué à l'ancien vice-président américain Al Gore, et au GIEC, pour «leurs efforts de collecte et de diffusion des connaissances sur les changements climatiques provoqués par l'homme».

Ce prix Nobel met le réchauffement climatique à la une de l'actualité et le propulse au rang des urgences planétaires.

Décembre 2007, le parti travailliste, favorable au Protocole de Kyoto, gagne les élections législatives en Australie ; le jour même de son entrée en fonction le nouveau premier ministre ratifie le protocole : les États-Unis sont désormais le seul pays industrialisé à ne l'avoir pas ratifié.

L'énergie est une question de survie pour l'humanité.

La situation actuelle et à venir est préoccupante ; le débat citoyen et l'action citoyenne sur nos modes de production et de consommation d'énergie sont au cœur du développement durable.

En témoignent, les nombreux défis à relever :

- L'effet de serre s'accroît à cause des activités humaines utilisant avec abondance les combustibles fossiles. Les changements climatiques annoncés sont considérables.
- L'énergie nucléaire ne contribue pas à l'effet de serre, mais celle-ci produit des déchets dangereux dont la durée de vie s'exprime en centaines, voire en milliers d'années.
- L'accès aux sources d'énergie devient un enjeu stratégique ; la guerre du Koweït (1990-1991) est clairement le premier conflit pour la maîtrise de gisements pétrolifères.
- Des voies s'élèvent pour dénoncer les «fausses raisons» qui ont justifié l'invasion de l'Irak (2003) et son occupation militaire ; une information passée inaperçue est significative : les ressources pétrolières de l'Irak sont actuellement gérées par des sociétés occidentales.
- Les chocs pétroliers étaient présentés comme la conséquence d'une grave pénurie. Une guerre de l'énergie cache ses véritables raisons... et pour le citoyen, cela pose la question de la fiabilité de son information et du rôle des médias.

- Plus près de chez nous, le conflit du gaz entre la Russie et l'Ukraine menace les approvisionnements d'une partie de l'Europe durant l'hiver 2006 ; en fait, des gazoducs en provenance de Russie traversent l'Ukraine.
- Les biocarburants arrivent sur le marché : solution pour certains, cette nouvelle source pourrait conduire à des bouleversements dans l'agriculture et ainsi générer des menaces sur la production alimentaire et l'économie des pays agricoles déjà fragilisés.
- Le prix de l'énergie ne cesse d'augmenter et, en janvier 2008, le prix du baril de pétrole dépasse pour la première fois les 100 dollars ; à l'origine, la forte demande de grands pays en pleine croissance tels que la Chine et l'Inde : une conséquence annoncée, la récession économique des pays occidentaux.
- La consommation responsable de l'énergie nécessite que le citoyen dispose d'informations précises ; des efforts sont d'ores et déjà entrepris dans ce sens : classes énergétiques des appareils électriques ; émissions de CO₂ des véhicules ; bientôt, certification énergétique des bâtiments... : les enjeux imposent aussi d'agir sur l'éducation ; le rôle de l'école est crucial.
- Grâce à la libéralisation du marché de l'énergie, effective dans notre région depuis janvier 2007, le citoyen-consommateur peut dorénavant choisir son fournisseur et ainsi privilégier le recours aux énergies renouvelables.
- Des solutions efficaces existent pour réduire la consommation d'énergie mais le citoyen doit cependant les connaître : les pouvoirs publics répondent en partie à cette demande croissante : primes ; guichets de l'énergie, réseau de spécialistes agréés, réglementation... mais d'autres efforts doivent suivre.

Le défi de l'utilisation durable de l'énergie est ainsi posé à l'échelle du monde et à celui du citoyen ; il invite tout un chacun à s'inspirer du slogan devenu célèbre : **«penser globalement, agir localement»**.

► Pour en savoir plus :

- Le développement durable – Tes premiers pas, Dossier SSTC, Bruxelles, 1992.
- Le développement durable – Comprendre pour agir, Dossier SSTC, Bruxelles, 1992.
- Diffusion : ces deux dossiers sont disponibles gratuitement auprès des Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC), 02 238 34 81, <http://www.belspo.be>.
- Croître ou décroître – Réflexion autour du modèle de croissance, Chr. Steinback, Points de repères, n° 20, juin 2007.
- Diffusion : Équipes populaires, 081 73 40 86, www.e-p.be.
- Développement durable – Construire un mode équilibré, A. Versailles, Coll. Dossier des Cahiers du petit Ligueur, Ligue des Familles, De Boeck, 2001.
- Diffusion : ACCES+, 010 48 25 00
- Commission interdépartementale du Développement durable : www.cidd.fgov.be.
- Empreinte écologique : www.agir21.org et www.wwf.fr.
- Rapports du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) : www.effet-de-serre.gouv.fr.

L'ESSENTIEL

Point 1 De la croissance au... déséquilibre

- Les origines de la croissance
- Les conséquences indésirables de la croissance

Point 2 Un tournant pour l'humanité : de 1987 à juin 1992

- Les causes des problèmes du monde
- Les résolutions adoptées par 173 nations

Point 3 La naissance d'un nouveau concept : le développement durable

- Impossibilité de dissocier croissance économique et développement durable ?

Point 4 Les 3 piliers du développement durable

- Articulations Economie – Environnement – Développement : possible !
- Oui, mais... débat entre croissance et décroissance

Point 5 Les bases d'une action citoyenne responsable

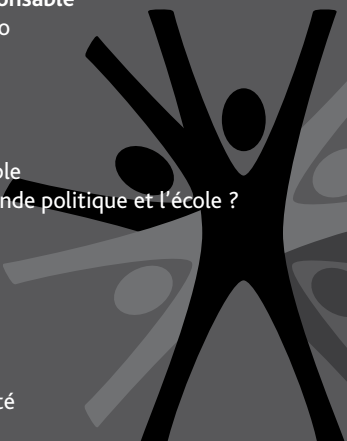
- Les grands principes de la Déclaration de Rio
- L'après-Rio

Point 6 L'empreinte écologique

- L'estimation de l'empreinte écologique
- Empreinte écologique et commerce équitable
- Quels rôles pour les pouvoirs publics, le monde politique et l'école ?

Point 7 Un exemple : l'utilisation de l'énergie

- Les années d'insouciance
- Les années de crise
- Les années de responsabilisation
- L'année du climat
- L'énergie : élément de survie pour l'humanité



Remerciements



Il convient de remercier chaleureusement :

- **Alexandra Adriaenssens,**

qui s'est attelée à introduire, là où cela s'avérait nécessaire la notion de genre,

- **Xavier Mabile,**

qui avec la rigueur qu'on lui connaît, a relu l'ensemble des textes en apportant son aide à la structuration.

