

VII.

Rapport des professeurs SCHMIDT et KAUFMANN sur la séparation administrative en Belgique.

Les décisions de la Commission réunie au mois de novembre 1917 furent remises aux professeurs SCHMIDT et KAUFMANN. On se rappellera que le professeur SCHMIDT avait été appelé en Belgique pour s'occuper de la rédaction de la constitution du futur Etat flamand.

Ces messieurs déposèrent un rapport précisant au point de vue administratif les décisions de la dite Commission. Nous en donnons ci-dessous la traduction complète.

Points de repère pour la formation juridique et constitutionnelle à établir entre la Flandre et la Wallonie.

(Traduit de l'allemand) (1).

A. — LES COMPÉTENCES.

I. — D'après les conclusions de la commission HIPPEL l'activité de l'Union entre Anvers et la Wallonie devra en tous cas s'étendre sur :

1. Les affaires étrangères;
2. Les lois sur la taxe de la douane, de la consommation et des timbres;
3. Les lois sur les poids et mesures;
4. Le système monétaire, aussi bien législation qu'exécution.

En outre, on était d'accord que dans le cas où on ne parviendrait qu'à une séparation moins large :

5. La législation des Postes, Télégraphes et Chemins de fer serait à envisager comme une affaire concernant l'Union. A cela s'ajouterait encore la question du

6. Système militaire (voir n° IV),

ainsi que la question de savoir si une extension de ces affaires est désirable, ou bien si (tout comme c'est le cas pour l'Autriche-Hongrie) la simple mention dans les actes de l'union comme quoi des contrats d'Etat ont été conclus entre les deux parties du pays dans les domaines suivants, suffirait :

Lutte contre les épidémies de l'homme et du bétail ;

Elevage des chevaux ;

Droit international de commerce, de change, d'auteur, de brevet, de timbres, de statistique.

Les cours d'eau navigables et communs aux deux parties du pays.

A cela s'ajouteraient éventuellement encore les domaines susnommés au n° 5. Evidemment, pratiquement la différence entre législation commune et contrats d'Etat ne serait pas très grande (voir B, IV).

II. En outre, la question se pose si la législation commune suffirait dans tous les domaines. Pour le système on a déjà exigé l'exécution unique en plus l'exécution de la législation. Comment faut-il comprendre cela ? Comment le système de billets de banque communs sera-t-il organisé ? La législation commune suffit-elle dans le domaine des chemins de fer ? Ou bien est-il peut-être nécessaire que l'exploitation des chemins de fer par concessions et le système des tarifs soient gérés en commun.

En dehors de la législation commune il faut en tous cas une surveillance pour faire respecter les lois (administration de surveillance) (voir B, I).

III. — AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

(Abstraction faite de certaines conditions concernant l'attitude à l'égard de l'empire allemand.)

1. Représentation diplomatique (droit d'ambassade, conclusion de traités d'Etat, guerre et paix).

(1) Ce document a été publié par RUDIGER dans *Le Livre Noir de la Trahison activiste*, pp. 117 et suiv. Nous donnons ci-dessous la traduction de Rudiger. Il nous a paru, en effet, que pour la connaissance de la politique flamande de l'Allemagne, ce rapport avait une importance considérable.

Dans ce domaine aussi existe l'administration commune par des fonctionnaires communs (Ministre et ambassadeur). Il en résulte les questions suivantes :

a) Concernant les rapports du Ministre commun avec les Ministères d'Etat. D'après les lois hongroises, le Ministère des Affaires étrangères doit être d'accord avec les deux Ministres d'Etat;

b) Quels organes parlementaires ont les pouvoirs légaux de conclure des traités d'Etat et quels sont ceux pouvant décider des affaires communes (voir B, IV);

c) Pour l'approbation de déclarations de guerre et de traités de paix, celle des deux parlements du pays est à recommander.

2. Représentation consulaire.

a) Les consuls seront-ils désignés par l'Etat commun ou par les deux parties de l'Etat. Il est évident qu'ils doivent être sous les ordres des ambassadeurs communs, sous le contrôle du Ministre du Commerce de chaque Etat, lequel, dans le cas où les intérêts de son pays ne sont pas suffisamment sauvegardés, en référera au Ministère commun, qui prendra des mesures en conséquence;

b) Les parties du pays auront-elles le droit de recevoir des consuls étrangers ?

IV. — LE SYSTÈME MILITAIRE.

(Également sous réserve de certaines exigences concernant l'attitude à l'égard de l'empire allemand.)

1. Y aura-t-il une armée belge ou bien une simple milice pour faire la police du pays ?

Le conseiller secret propose la simple milice (troupe policière).

2. Une séparation est désirée ouvertement du côté flamand et est également de notre intérêt.

D'autre part, il doit y avoir une certaine communauté par le fait que la politique extérieure se ferait en commun. Reste à examiner jusqu'à quel point cette séparation peut se faire.

3. Etendue de la communauté dans la législation ?

Le minimum pourrait être : dispositions communes au sujet de l'étendue du devoir militaire, de la force du contingent, des exigences et des armements, de l'instruction militaire et du degré de préparation militaire, des fortifications du pays, et peut-être quant à l'étendue des charges militaires (rendement en temps de paix et en temps de guerre).

4. La direction militaire proprement dite, y compris l'administration des cultes militaires et la justice militaire seront maintenues, de même le budget militaire.

5. Par suite du commandement supérieur unique et de la politique extérieure commune, il faudrait tout au moins un état-major commun ainsi qu'un service d'inspection commun (voir plus bas).

V. — LES DETTES DE L'ÉTAT.

D'importance capitale, vu qu'une division des dettes de l'Etat d'après une base précise serait difficile à exécuter sans commettre d'injustices. (Une division par tête d'habitant serait défavorable à la Flandre) et en plus vu que le montant des dettes de l'Etat, dont le paiement des intérêts et l'amortissement constitueraient les dépenses principales de l'Union (dans le cas où le budget militaire ne serait pas commun) devrait être absorbé par les recettes des taxes sur la douane, la consommation et les timbres. La commission HIPPEL prétend même (rapport, p. 26) que les bénéfices nets des recettes des chemins de fer de l'Etat y devraient être ajoutés.

Les questions suivantes doivent avant tout être éclaircies :

a) **Si les chemins de fer passent entre les mains d'une société anonyme à former avec la participation allemande**, les dettes des chemins de fer doivent être reprises par celles-ci. Si, d'autre part, ces dernières constituent la partie principale des dettes générales de l'Etat, l'administration commune des dettes dispose-t-elle d'un autre moyen que de la nécessité de la fraude dans le couvrement ?

b) La législation du système des chemins de fer seule serait éventuellement commune et l'administration resterait affaire de chaque pays.

Quelles seraient les dispositions à prendre dans le cas où les recettes des chemins de fer seraient exigées pour l'Etat tout entier, pour couvrir les dettes des chemins de fer ?

2. Les dettes de guerre resteront en tous cas communes.

3. Il serait à envisager si on laisserait les dettes en commun, tout en laissant, à l'exemple de l'Autriche-Hongrie, le soin aux deux parties du pays, de s'entendre sur la part à verser à l'administration des dettes par versements périodiques. De cette façon-là, il ne faudrait plus prélever que très peu de recettes communes.

Le problème de la quote-part ne pourra du reste jamais être résolu d'une façon définitive, car la question de savoir, d'après quelle base il faudrait répartir un excédent de recettes ou couvrir un déficit, subsistera toujours.

Nous préférons même les pourparlers périodiques pour établir la quote-part, puisqu'ils renforcent les désaccords d'Etat entre les deux parties du pays et exigent continuellement de nouvelles explications entre les intérêts opposés des parties du pays.

Le conseiller secret SCHMIDT est partisan d'établir une base fixe et légalement reconnue, aussi bien pour la répartition des dettes que pour la répartition des excédents et des déficits, étant d'avis que des divergences continues entre les deux parties du pays lui paraissent très dangereuses pour les intérêts de la politique allemande.

VI. — DOUANES, IMPÔTS ET FINANCES COMMUNS.

1. Quels sont les impôts indirects et les remises qui doivent être soumis à une législation commune dans le cas où le système des douanes serait unique.

2. La levée et l'administration des douanes et des impôts restent affaires du pays sous le contrôle de l'Etat unique.

3. Ces recettes perçues et gérées séparément doivent-elles (après défalcation des frais d'encaissement et d'administration), être versées dans une caisse commune et servir au budget commun destiné à couvrir les dépenses communes ? Ou bien, doivent-elles être versées dans la caisse du pays, dont elles seraient retirées d'après une base convenue et mises à la disposition de l'Etat unique pour couvrir les dépenses communes ? (Voir V, BI, détails complémentaires sur le budget.)

VII. — SYSTÈME DE LA MARINE.

1. Existerait-il une flotte marchande sous pavillon unique ou sous deux pavillons différents ?

2. Les ports et spécialement celui d'Anvers seraient-ils à administrer comme une affaire concernant exclusivement les Flandres ou bien en commun ?

Dans le premier cas ne faudrait-il pas, en compensation, former une zone de port wallonne avec des fonctionnaires wallons ?

La question de la marine de guerre est-elle à envisager en commun ou simplement au point de vue flamand ?

B. — ORGANISATION.

Le problème de l'organisation de l'union effective de l'Etat belge tout entier (flamando-wallon) diffère essentiellement de celui de la monarchie austro-hongroise et offre des difficultés particulières.

Pour l'Autriche-Hongrie, les Administrations des Affaires étrangères, du Ministère de la Guerre et des Finances, nécessaires à ces deux organismes, sont communes, alors que leur législation est restée entre les mains de chaque État séparé; il ne faut donc ici que des organisations administratives communes, à l'exception toutefois d'un parlement unique qui, faute de législation commune, est inutile.

Le budget des affaires d'administration communes seul est à stipuler et à cet effet l'envoi de délégations suffit.

Il en est autrement pour la Belgique. Ici au contraire, les matières précises seraient à régler en commun et d'après les lois établies, pendant que les administrations de ces domaines resteraient entre les mains de chaque État séparé.

C'est ainsi que se pose maintenant la question de savoir comment cette législation commune devra se faire, sans créer un parlement unique, qui forcément raterait à l'esprit de l'Etat unique disparu et où l'une des nationalités risquerait, à un moment donné, d'être en majorité sur l'autre, ce qui serait en contradiction avec le but de la séparation des nationalités tendant précisément à empêcher une telle majorité avec ses conséquences arbitraires et ses abus.

Il y a une deuxième cause à envisager :

La législation commune exige une surveillance unique sur les administrations séparées en ce qui concerne l'exécution des lois. Il faudrait donc créer une instance de surveillance qui courrait de nouveau le même danger de mettre entre les mains d'un seul des partis le pouvoir de dédommagement, lorsqu'il s'agirait de faire solutionner les prétentions et les plaintes des Etats séparés par l'instance de surveillance commune. Le problème de l'organisation belge revient donc à trouver une forme de législation commune, qui, sans être difficile à comprendre, ferait ressortir les intérêts des deux nationalités et de créer une organisation d'instance centrale unique, dont l'impartialité dans la surveillance et dans les décisions à prendre dans des conflits de surveillance serait assurée.

II. — LE ROI.

1. Résidence.
2. La Cour.

III. — LE MINISTÈRE COMMUN.

1. L'exiguité des affaires administratives et la certitude de chaque Etat de tenter d'exercer de l'influence sur le ministère commun, ne recommandent pas une majorité de ministres indépendants et responsables, mais un ministère unique avec des directions dépendantes de différentes sections.

2. Voici la forme approximative à adopter : Le Ministère commun est composé d'un président et de deux ministres originaires du pays, l'un pour les Flandres, l'autre pour la Wallonie, ayant sous leurs ordres les secrétaires généraux de différents ressorts et en plus le nombre requis de conseillers sont nommés sur proposition du collège dirigeant par le Roi.

3. Le droit des délégations de poursuivre des ministres est le même que pour l'Autriche-Hongrie; sauf pour le droit des conseils d'Etat dans les poursuites des ministres originaires du pays.

IV. — LA LÉGISLATION COMMUNE.

1. Un parlement commun n'est pas à former. La législation commune se fait par décisions concordantes des **deux conseils d'Etat**.

2. Pour atteindre et faciliter l'accord nécessaire on formera des délégations composées de membres choisis dans chaque conseil d'Etat, qui fonctionneront comme des commissions de dédommagements. Les délégations délibèrent d'abord séparément et se communiquent le résultat par écrit et rédigé dans les deux langues. Il serait nécessaire pour cela que le nombre des membres de la délégation soit fixé pour chaque pays d'après des lois. Il reste à établir si ce nombre serait le même pour chaque pays ou bien s'il serait proportionnel au nombre des habitants.

b) Il serait également possible de limiter la fonction des délégations à celle d'une commission d'entente et de ne tenir des réunions communes que dans le cas où l'objet de la discussion ne le permet autrement; cas qui se présenterait rarement avec la méthode des affaires communes. Un tel cas serait à constater par le Roi avec l'approbation générale du collège des ministres dirigeants. Cette solution paraît la plus recommandable;

c) Ce qui me paraît recommandable, c'est la réunion des deux parlements d'Etat en séance commune, d'abord parce que ce serait former un parlement commun, et ensuite parce que dans ce cas l'acte de l'union devrait prescrire à chaque partie du pays le nombre de députés (grande infraction à l'indépendance constitutionnelle du pays) et de plus, la base à choisir pour le calcul de ce nombre de mandats provoquerait des difficultés (supériorité de la population des Flandres, et d'autre part droit de la Wallonie de ne pas être en minorité);

d) Le droit de proposer des lois est du pouvoir du Roi, du Ministère commun et de chacun des deux conseils d'Etat.

V. — SURVEILLANCE.

1. La surveillance des administrations séparées dans le domaine de la législation commune par des fonctionnaires contrôleurs (commissaires du Ministère commun) se ferait de telle sorte que chaque Etat recevrait les commissaires de l'autre Etat.

2. Le Ministère commun enverra aux Ministres de chaque Etat le décret sur les droits de réclamations.

3. Si celui-ci considère la réclamation comme non fondée, il faudrait une instance pour décider. Pour que cette instance ne soit pas un centre de tendances d'unification et pour ne pas porter atteinte aux intérêts particuliers de chaque Etat, la formation de tribunaux d'arbitrage à choisir parmi les différentes sections du Ministère commun et composés d'un président aidé de fonctionnaires spéciaux appartenant à chaque pays, seraient nécessaires.

VI. — LE DROIT DU BUDGET.

1. Un budget commun semble difficile à circonvénir vu qu'en dehors de la situation transitoire qui serait à régler par des contrats spéciaux, il y aura en tous cas des dépenses communes pour les employés civils, le ministère, la représentation à l'étranger, les autorités militaires communes, les billets de banque, les fonctionnaires de surveillance, auxquelles s'en ajouteraient encore d'autres dans le cas où la dette de l'Etat serait supportée en commun. La somme nécessaire à couvrir ces dépenses devrait tout au moins être fournie par des contributions matriculaires, dont le montant serait à établir sous forme de budget. En cas de recettes douanières et d'impôts communs le budget devra être beaucoup plus élevé.

2. L'établissement de ce budget peut se faire par voie de législation : ayant l'approbation de deux conseils d'Etat ou bien en excluant les conseils d'Etat par voie directe des délégations, méthode à recommander, le budget faisant toujours l'objet de certaines difficultés. Il faudrait aussi envisager la question d'exclure les délégations, pour ne pas rendre une réunion brusque de celles-ci nécessaire.

(Signé) Richard SCHMIDT,
E. KAUFMANN.

SEPTIÈME PARTIE

ANNEXE

Pièces Allemandes

Les documents que nous publions dans cette septième partie n'appartiennent pas au Conseil de Flandre. La plupart ont déjà été publiés.

Ce sont des pièces allemandes qui ne furent pas connues — tout au moins officiellement — du Conseil de Flandre.

Elles présentent un intérêt tout à fait primordial au point de vue de l'étude du mouvement activiste en Belgique; c'est pourquoi nous avons estimé qu'il était indispensable de les publier dans ce travail.

Documents pour servir à l'Histoire de la Guerre en Belgique

LES ARCHIVES
DU
CONSEIL DE FLANDRE
(RAAD VAN VLAANDEREN)

PUBLIÉES PAR LA
LIGUE NATIONALE POUR L'UNITÉ BELGE



BRUXELLES
ANC. ÉTABL. D'IMPR. TH. DEWARICHET
RUE DU BOIS-SAUVAGE, 16