

CHRONIQUE
D'UNE LÉGISLATURE MAUDITE.
RÉFLEXIONS SUR L'INSTABILITÉ
POLITIQUE DE LA BELGIQUE

51

En 1999, la Belgique connaît un bouleversement politique. Pour la première fois depuis 1958, les partis chrétiens vont siéger sur les bancs de l'opposition. Guy Verhofstadt, libéral flamand (Open vld), va assumer pendant huit ans la fonction de Premier ministre, dans un premier temps avec les socialistes, les écologistes et les libéraux du nord et du sud du pays et, dans un second temps, avec les seuls socialistes et libéraux. Ce furent huit ans de stabilité politique et l'occasion, pour les sociaux-chrétiens flamands (CD&V), se retrouvant dans l'opposition, de renouveler leurs cadres et de moderniser – en le radicalisant sur le plan communautaire – leur programme. Un homme incarne cette évolution. Il s'agit d'Yves Leterme. Devenu ministre-président de la communauté flamande, après les élections régionales de 2004, il favorise, dans le cadre d'un cartel, le rapprochement de son parti avec une petite formation nationaliste, la N-VA. Il se présente aux électeurs, le 10 juin 2007, en promettant à la Flandre une grande réforme de l'État et un approfondissement significatif de l'autonomie des entités fédérées.

Cette stratégie répond à toutes les attentes. Le 10 juin 2007, Yves Leterme gagne son duel contre le Premier ministre sortant. Avec 800 000 voix de préférence, il est le nouvel homme fort du pays. Près d'un électeur flamand sur cinq lui a accordé sa voix. Il ne lui reste plus qu'à traduire dans la réalité ce qu'ont été ses promesses électorales et, pour ce faire, avec l'autre grand gagnant des élections, le libéral francophone Didier Reynders (MR), de négocier un accord de gouvernement.

LA LÉGISLATURE D'YVES LETERME

Cette législature s'ouvre pour Yves Leterme sous les meilleurs auspices. Elle se révélera, pourtant, pour lui et pour le pays, une inexorable descente aux enfers. Aux années de stabilité politique incarnées par Guy Verhofstadt, succède une période de trouble et de désordre, empêchant la législature fédérale d'être menée à son terme.

Voilà pourquoi c'est à travers l'itinéraire singulier d'Yves Leterme que sera examinée la thématique de l'instabilité politique de la Belgique. Avant d'en analyser les causes, il faut retenir quatre tableaux qui correspondent à quatre moments forts de la législature.

52 *Juin-décembre 2007*

Les élections du 10 juin 2007 ont des allures de séisme politique. Outre la victoire du cartel CD&V-N-VA, au nord du pays, elles marquent un déplacement du centre de gravité dans le sud. Tant en Wallonie qu'à Bruxelles, les libéraux arrivent en tête. Les socialistes (ps), qui étaient jusque-là dominants en Région wallonne et en Communauté française, connaissent une défaite historique. Celle-ci est une conséquence de scandales impliquant certains de leurs responsables, notamment à Charleroi, et d'une usure du pouvoir. En effet, ils occupent celui-ci sans discontinuer depuis 1988. Les électeurs ont ainsi dessiné les contours de ce que pourrait être la future coalition fédérale. Elle devrait comprendre les deux familles politiques les plus fortes, la famille libérale et la famille sociale-chrétienne. Cette future coalition est baptisée avant même de naître. Il s'agira de l'Orange bleue¹.

L'article 96 de la Constitution dispose que « le roi nomme et révoque les ministres ». La coutume a précisé la marge de manœuvre dont dispose le chef de l'État en pareilles circonstances². Quand la crise n'est pas aiguë, le roi procède d'abord personnellement à des consultations. Il reçoit le Premier ministre sortant, les présidents de la Chambre des représentants et du Sénat, les présidents des partis démocratiques et, le cas échéant, des personnalités du monde économique et social, voire de la société civile. Ensuite, il désigne un informateur avec pour mission

1. Sur le cas de l'Orange bleue, voir Marc Uyttendaele et Anne Feyt, *Instantanés de la politique belge 2007-2008*, Bruxelles, Éd. Racine-RTBF, 2008, p. 61 sq.

2. Voir Marc Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 3^e éd., p. 414 sq.

de débroussailler le terrain, d'examiner ce qui devrait figurer dans un accord de gouvernement et de déterminer quel type de coalition peut émerger. Il désigne, enfin, un formateur – lequel deviendra en principe Premier ministre – chargé de négocier l'accord de gouvernement et de constituer celui-ci. Lorsque la situation est plus compliquée, le roi peut prendre d'autres initiatives. En particulier, il peut désigner des personnalités avec pour mission de clarifier la situation politique. Ainsi a-t-il été fait appel au cours de l'histoire institutionnelle à des médiateurs ou à des négociateurs, tantôt désignés seuls, tantôt invités à réaliser leur mission en duo. Il est arrivé également que le roi convoque solennellement en audience différents présidents de partis pour les adjurer de trouver une issue à la crise³.

En juin 2007, nul n'est étonné par le choix de Didier Reynders en qualité d'informateur. Le fait de désigner le président du premier parti francophone en cette qualité laisse supposer que la fonction de formateur, et partant celle de Premier ministre, sera dévolue au principal responsable politique néerlandophone, en l'occurrence Yves Leterme.

53

Cependant, la mission d'information de Didier Reynders ne permet que de gagner – ou de perdre ? – du temps. Lorsque le 4 juillet, il remet au roi un épais rapport de 400 pages, la situation politique n'a pas décanté. Les futurs partenaires de la coalition n'ont pas été identifiés et il n'existe pas de pistes sérieuses quant à la manière d'établir un accord de gouvernement. L'heure du formateur n'a pas encore sonné. Le roi charge l'ancien Premier ministre CD&V Jean-Luc Dehaene d'une mission de médiation et de conciliation. L'homme, qui a été la cheville ouvrière des négociations réussies de 1988 et de 1992, se met au travail dans la plus grande discrétion. Cependant, sa mission est interrompue brutalement avant la date qu'il avait lui-même fixée pour son terme. Il semble qu'il ait été quelque peu poussé dans le dos par Yves Leterme, impatient d'entamer effectivement le processus de formation du gouvernement. Le 16 juillet, le roi confie à ce dernier la mission de former le gouvernement. Les responsables des partis libéraux et sociaux-chrétiens acceptent de se mettre autour de la table, même si ce n'est pas sans réticence de la part de Joëlle Milquet, présidente du parti social-chrétien francophone (CDH). Celle-ci demeure très liée au Parti socialiste avec lequel son parti gère la Communauté française et la Région wallonne et elle est, de surcroît, particulièrement réticente à l'idée de participer à la mise en œuvre d'une importante réforme de l'État. Pendant plusieurs

3. *Ibid.*, p. 423 sq.

semaines, des négociations sont menées, dans le plus grand désordre, au château de Val Duchesse. Outre un évident problème de méthode, le climat entre les négociateurs est délétère. À l'entrée et à la sortie du château, ils multiplient les déclarations incendiaires et agressives. Le formateur est incapable de concilier les points de vue des uns et des autres. Le 23 août, il remet au roi sa démission.

54 Pendant une petite semaine, la machine est à l'arrêt. Le roi prend des initiatives dont le seul intérêt est, semble-t-il, de ne pas donner une image de trop grand désarroi. Il reçoit, en effet, nombre de ministres d'État, responsables politiques de toutes les sensibilités politiques reconnus pour leurs compétences, sinon pour leur sagesse⁴. Après une semaine de palabres discrètes, le chef de l'État désigne Herman Van Rompuy avec la mission d'explorer des pistes de sortie de crise. Cet « explorateur » s'efforce de recréer les conditions d'un dialogue entre les différents partenaires de l'Orange bleue. Sans doute y arrive-t-il puisque, le 29 septembre, le roi accepte de le relever de sa fonction, et constatant qu'il existe suffisamment d'éléments de convergence entre les différents partenaires, il désigne à nouveau Yves Leterme en qualité de formateur. Celui-ci engrange alors quelques accords partiels sur des questions étrangères à la réforme de l'État. Mais le 7 novembre, en commission de l'Intérieur de la Chambre, les représentants des partis flamands votent une proposition de loi visant à scinder purement et simplement l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Il s'agit d'une véritable déclaration de guerre faite à l'ensemble des partis francophones. Le sort de cet arrondissement – qui comprend une importante minorité francophone – est, en effet, au cœur de la controverse opposant les partis politiques francophones et flamands. Cette question devait être réglée dans le cadre de la négociation de l'accord de gouvernement, et non par un coup de force de la majorité. Le lendemain, cependant, le roi charge Yves Leterme de poursuivre sa mission de formation du gouvernement et désigne les présidents de la Chambre et du Sénat, Herman Van Rompuy (CD&V) et Armand De Decker (MR), avec pour mission de réconcilier les deux Communautés.

Le dialogue reprenant, on ne semble plus loin d'un accord. Les deux partis francophones approuvent une proposition formulée par le formateur. Mais ce sont alors ses propres troupes qui lui font défaut. Poussé dans le dos par la N-VA, le CD&V considère que les propositions qui sont

4. Francis Delpérée, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant-LGDJ, 2000, p. 786.

sur la table sont insuffisantes. Pendant les quelques jours qui suivent, la question n'est plus, en réalité, de savoir comment aboutir à un accord, mais qui rendre responsable de l'échec. Le 1^{er} décembre, après que le CDH eut refusé de répondre affirmativement à des questions posées par le formateur, celui-ci présente au roi, pour la seconde fois, sa démission.

Le roi fait alors appel à Guy Verhofstadt, Premier ministre sortant et grand perdant des élections de juin 2008. En quelques jours, ce dernier forme un gouvernement avec les quatre partis de l'Orange bleue, auxquels s'ajoute l'autre grand défait du scrutin de juin, le ps francophone. Le paradoxe n'est pas mince. Les vainqueurs du scrutin n'ont pu s'entendre et la crise ne trouve son issue que grâce au rappel au pouvoir de ceux qui, six mois plus tôt, avaient subi une défaite cuisante. Ce gouvernement, constitué dans l'urgence et la crise, n'a pas réellement de programme. Il est simplement entendu qu'il définira celui-ci en cours de route, sur le plan socio-économique, d'une part, et sur le plan institutionnel, d'autre part. Il est convenu également qu'en mars 2008, Guy Verhofstadt démissionnera et sera remplacé par Yves Leterme.

55

Juillet 2008

Le 20 mars 2008, Yves Leterme devient, enfin, Premier ministre. Il ne doit pas d'emblée se préoccuper des questions institutionnelles qui ont précipité son échec quelques mois plus tôt. Pendant les négociations qui ont échoué en décembre, ces questions ont été peu discutées sur le fond, les négociateurs se déchirant essentiellement sur la manière de négocier la réforme de l'État et sur ce qui doit figurer au menu des discussions⁵. Une date a cependant été fixée par le cartel CD&V-N-VA, à savoir le 15 juillet. Si, à ce moment, il n'est pas décidé d'opérer d'importants transferts de compétences vers les Communautés, ce parti retirera sa confiance au gouvernement. Imprévoyance ou impuissance, la question n'est pas abordée avant la mi-juin. Des groupes de travail se réunissent sans aboutir à un résultat significatif. À nouveau, à l'approche de la date fatidique, la question n'est plus de conclure un accord sur le fond, mais de dégager une méthode permettant de le négocier. Mais, même sur le choix d'une méthode, les partis du nord et du sud du pays s'opposent.

5. Après l'entrée en fonction du gouvernement Verhofstadt III (décembre 2007), un comité des sages, comprenant notamment le Premier ministre, Yves Leterme, Didier Reynders et des caciques de la politique belge, a dégagé un premier accord sur quelques transferts de compétences à opérer de l'autorité fédérale vers les entités fédérées. Il est convenu, cependant, que cet accord ne sera traduit dans le droit positif que lorsqu'il aura été complété par des dispositions plus substantielles encore à négocier.

Les Flamands veulent confier cette mission aux ministres-présidents de la Communauté flamande et de la Communauté française. Une telle solution est inacceptable pour les francophones car elle revient à nier l'existence de la Région de Bruxelles-Capitale, en tant que partenaire à part entière de la Belgique fédérale. Le 14 juillet 2008, Yves Leterme n'a d'autre choix que de remettre la démission de son gouvernement au roi. Il faut très vite bricoler une solution permettant d'éviter que cette démission devienne définitive et que le pays soit à nouveau précipité dans la crise. Le roi désigne alors trois médiateurs – deux francophones et le ministre-président de la Communauté germanophone – avec pour tâche d'examiner comment négocier une nouvelle réforme de l'État. La démission du gouvernement est alors refusée.

56 *Décembre 2008*

En septembre 2008, les médiateurs ont achevé leur mission. Leur rapport insiste sur la nécessité d'opérer une réforme de l'État approfondie, mais ne contient aucun *modus operandi*. Dans la foulée, il est décidé d'ouvrir un dialogue communautaire sous la direction du ministre-président flamand, Kris Peeters. Cette initiative ne permettra pas, cependant, d'engager réellement des négociations. Les questions institutionnelles passent, un temps, au second plan. Cela s'explique, tout d'abord, par la rupture du cartel CD&V-N-VA, en septembre 2008. Le parti nationaliste flamand n'accepte pas l'absence d'avancée dans le processus de réforme de l'État et décide de reprendre son autonomie. Ensuite, la crise financière mondiale n'épargne pas les banques belges. Le gouvernement est notamment appelé à venir au secours de Fortis, l'une des plus grandes banques du pays. Après l'avoir rachetée, l'État la cède à BNP-Paribas, et ce contre la volonté de ses « petits » actionnaires. Des procédures judiciaires sont initiées par ces derniers afin de faire valoir leurs droits. Après avoir été déboutés en première instance, ils obtiennent gain de cause devant la cour d'appel de Bruxelles. La décision prise par celle-ci est rendue dans des conditions particulièrement douteuses et provoque une véritable guérilla entre magistrats de la cour d'appel.

Il ne s'agit pas ici d'analyser l'affaire sous cet angle. Tout au plus faut-il relever que le Premier ministre, Yves Leterme, le ministre des Finances, Didier Reynders, et le ministre de la Justice, Jo Vandeurzen, ont, à des titres divers, été soupçonnés d'avoir fait pression sur les autorités judiciaires afin qu'un arrêt soit rendu dans un sens favorable aux intérêts de l'État.

Lorsque Yves Leterme apprend par la presse qu'un tel soupçon pèse sur lui, il écrit une lettre au ministre de la Justice dont il donne connaissance à la Chambre des représentants⁶, le 17 décembre 2008. Il fait état de contacts ayant existé, à son insu, entre son cabinet et celui du ministre de la Justice avec des membres de l'appareil judiciaire ou certains de leurs proches. Il prend soin, cependant, d'indiquer que jamais, au grand jamais, il n'a fait pression sur les autorités judiciaires pour obtenir un arrêt favorable et dit son attachement à la séparation des pouvoirs. Le même jour, le premier président de la Cour de cassation, Ghislain Londers, déclare « qu'il n'y avait à sa connaissance aucun élément qui irait dans le sens d'une influence du Premier ministre Yves Leterme sur la justice dans le cadre du dossier Fortis ». Cependant, le lendemain, il se ravise et dépose entre les mains du président de la Chambre des représentants un courrier d'une teneur très différente. Il indique, en effet, que même s'il ne dispose pas de preuves juridiques, il y a des indications claires témoignant que tout a été mis en œuvre pour empêcher la cour d'appel de rendre un arrêt défavorable aux intérêts du gouvernement. Il s'agit là d'une accusation d'une gravité extrême tant par son contenu qu'en raison de la qualité de celui qui l'a portée. Le 19 décembre, Yves Leterme et le ministre de la Justice Jo Vandeurzen en tirent les conséquences et démissionnent.

57

Par la suite, une commission parlementaire d'enquête s'est attachée à découvrir la vérité à propos de ces prétendues pressions. Ses conclusions ne permettent en rien de corroborer le soupçon formulé par le Premier président de la Cour de cassation⁷. Par contre, plusieurs magistrats appartenant pour l'un d'entre eux à la Cour de cassation et pour les autres à la cour d'appel de Bruxelles ont été inculpés, notamment de violation du secret professionnel. Le Premier président de la Cour de cassation, cependant, n'a, quant à lui, jamais été inquiété.

Avril 2010

Yves Leterme est remplacé par Herman Van Rompuy en qualité de Premier ministre. Cependant, après avoir exercé cette fonction pendant un peu moins d'un an, celui-ci est pressenti pour devenir le premier président du Conseil de l'Union européenne. Le roi confie à un ancien Premier ministre, Wilfried Martens, le soin d'examiner comment procéder à son remplacement. À l'issue de cette mission, il est décidé que

6. *Annales parlementaires*, Ch., séance du 17 décembre 2008.

7. *Documents parlementaires*, Ch., 52, 1711.

Yves Leterme reprendra les fonctions de Premier ministre – ce sera chose faite le 25 novembre 2009 –, mais qu’un autre sage de la politique belge, Jean-Luc Dehaene, désigné en qualité de commissaire royal, examinera comment résoudre le contentieux institutionnel et, au premier titre, la délicate question de la scission de l’arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde⁸. Comme à son habitude, Jean-Luc Dehaene travaille pendant plusieurs mois dans la discrétion. Il dégage des pistes de solution. Cependant, les francophones, unanimes, les trouvent insatisfaisantes. En avril 2010, le commissaire royal jette l’éponge. Il livre un authentique testament politique : « J’ai rarement vécu une illustration plus claire de la philosophie de base qui m’a été apprise par mon père qui [...] était psychiatre, à savoir que pour comprendre la logique de ses partenaires de discussion, il faut accepter leurs prémisses. Dans ce cas-ci, cela signifie que chaque communauté croit détenir la vérité en se basant sur son propre point de départ. L’une part du principe de territorialité ; l’autre du principe de personnalité. Les deux sont en opposition totale. Un compromis n’est possible que si chaque partie est disposée à se départir en partie de sa logique, à intégrer des éléments de la logique du partenaire de discussion et inversement. » Il rappelle, en outre, comme pour constater qu’une époque – la sienne – est révolue, que « les hommes politiques belges depuis 1970 ont le grand mérite d’être parvenus [...] à réaliser les réformes institutionnelles nécessaires sur la base d’accords de compromis politiques négociés. [...] Ces accords ont été évalués à intervalles réguliers et d’autres actions ont été entreprises, non sans déclencher à l’occasion des turbulences politiques (parfois violentes), mais toujours sur la base d’accords. Au cours des phases successives de la réforme de l’État belge, la base du compromis de 1970 a toujours été respectée : la majorité ne peut imposer sa volonté à la minorité, mais la minorité accepte qu’il faille négocier. Le processus risque d’échouer si la minorité refuse de négocier »⁹. L’échec de Jean-Luc Dehaene précipite la crise. Le président des libéraux flamands (Open vld) pose un ultimatum. À défaut d’accord sur Bruxelles-Hal-Vilvorde dans le délai bref qu’il

8. En effet, à la suite du vote du 7 novembre 2007, en commission de l’Intérieur de la Chambre, de la proposition de loi flamande, les francophones ont usé d’une procédure permettant d’éviter que cette proposition ne soit votée par la majorité flamande de la Chambre des représentants. Il a été recouru à la procédure en conflits d’intérêts qui permet à une assemblée parlementaire, notamment d’une entité fédérée, de bloquer pendant quatre mois le processus d’adoption d’une norme législative par une autre assemblée parlementaire. Ainsi quatre entités fédérées ont mis en œuvre cette procédure, évitant que le débat ne soit porté en séance plénière de la Chambre.

9. *L’Écho*, 20 avril 2010.

fixe, son parti quittera le gouvernement. À nouveau, Yves Leterme est rattrapé par son destin et par ses promesses électorales. Dans le délai qui lui est laissé et confronté à des revendications à ce point inconciliables, tout accord est impossible. Il n'a d'autre choix que de présenter, une nouvelle et dernière fois, la démission de son gouvernement au roi.

La législature se termine dans le chaos qui l'avait caractérisé dès son origine. La Belgique a ainsi traversé trois années de grande instabilité : elle a changé quatre fois de Premier ministre, Yves Leterme a présenté à cinq reprises sa démission au roi en qualité de formateur ou en qualité de Premier ministre et la réforme de l'État qu'il avait promise à ses électeurs est demeurée dans les limbes. De même, aucune solution n'a été apportée au problème de l'éventuelle scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde, métaphore du mal belge et de l'incapacité des acteurs politiques du nord et du sud du pays à s'entendre sur un compromis honorable.

59

Les élections du 13 juin 2010 consacrent la victoire écrasante de la N-VA. Comme si l'histoire se répétait ou balbutiait, ce parti nationaliste, désormais émancipé du cartel qu'il avait constitué avec le CD&V, a notamment siphonné l'électorat de son ancien partenaire. La N-VA exige une réforme de l'État que les partis francophones – et au premier titre le Parti socialiste qui, défait en 2007, est le grand vainqueur francophone des élections de 2010 – devront lui consentir, sous peine de voir le pays éclater définitivement.

UN DIALOGUE DE SOURDS

Il serait trop facile de rendre Yves Leterme responsable de l'instabilité politique chronique connue par la Belgique entre 2007 et 2010. Sans doute l'homme est-il maladroit. Avant même les élections de 2007, il avait heurté les francophones en affirmant, dans une interview donnée à *Libération*, que les francophones établis dans la périphérie bruxelloise n'étaient pas en état intellectuel d'apprendre le néerlandais¹⁰. De même, lorsque, formateur depuis quelques jours, il est invité par un média francophone à fredonner l'hymne national – *La Brabançonne* – il entonne *La Marseillaise*. Il s'agit là cependant d'épiphénomènes qui auraient aisément été surmontés s'il n'avait pas dû assumer ses missions successives de formateur et de Premier ministre dans un contexte caractérisé par une accumulation de malentendus.

10. *Libération*, 18 juin 2006.

La réforme de l'État a, en effet, été opérée en Belgique selon un mode progressif. À chaque étape, chacune des deux grandes communautés a pu satisfaire certaines de ses revendications.

En 1970, les Flamands souhaitaient la mise en œuvre d'un fédéralisme communautaire. En contrepartie, les francophones ont obtenu la consécration constitutionnelle de la protection de leur minorité dans les institutions fédérales et l'affirmation que la réforme de l'État se ferait également sur une base régionale. En 1980, l'approfondissement de la réforme de l'État souhaité au nord du pays s'est accompagné de la mise en œuvre d'un fédéralisme régional permettant la création d'institutions wallonnes. En 1988, les francophones ont obtenu la création de la Région de Bruxelles-Capitale, en contrepartie d'une autonomie plus grande accordée à la Communauté flamande. En 1993, enfin, c'est de concert que Flamands et francophones ont « parachevé » la réforme de l'État, renforçant un fédéralisme « communautaire » au nord du pays et un fédéralisme « régional » au sud. Entre 1989 et 2001, les francophones étaient, cependant, en situation de faiblesse. En effet, les mécanismes de financement qui avaient été mis en œuvre en 1989 leur étaient défavorables et mettaient en péril l'enseignement francophone. En 2001, en contrepartie d'un refinancement de la Communauté française et du sauvetage de son enseignement, ils ont accepté de régionaliser la matière des pouvoirs locaux. Par la suite, les francophones n'avaient plus rien à obtenir et cela alors même que les formations politiques du nord du pays entendaient poursuivre le processus de réforme de l'État et accroître significativement le champ de compétences de la Communauté flamande. Cette situation fut à l'origine d'un véritable dialogue de sourds. Chaque fois que des revendications étaient exprimées au nord du pays, il leur était opposé une fin de non-recevoir de la part d'un « front francophone » comprenant les quatre partis démocratiques ¹¹.

11. Le MR est également à sa manière un « cartel ». À côté des libéraux traditionnels et d'anciens sociaux-chrétiens, on trouve le FDF, parti bruxellois très attaché à la défense des intérêts des francophones de la périphérie. Les positions prises par le FDF ne permettaient pas d'engager ne serait-ce que des discussions avec les partis flamands. Ce parti entend, en effet, permettre à la Communauté française d'exercer des compétences sur le territoire de la région de langue française à l'égard des francophones qui y sont établis et revendique un élargissement des limites de la Région de Bruxelles-Capitale. De telles prétentions se heurtent à un tabou flamand, à savoir qu'il ne peut être question de remettre en cause l'intégrité du territoire flamand, ni de permettre à une entité fédérée francophone d'y exercer quelque compétence que ce soit. Le FDF a imposé ses vues à l'ensemble du MR et a trouvé un allié objectif dans le chef du CDH qui souhaite éviter tout nouveau transfert de compétence vers les entités fédérées. Socialistes

Dès lors que les francophones n'étaient plus demandeurs de rien, il n'existait plus, comme par le passé, une nécessité immanente de se mettre à table et de dégager des solutions de compromis.

Le refus obstiné des francophones de s'engager avec bonne foi et bonne volonté dans une négociation a eu pour effet de radicaliser l'opinion flamande.

Trois facteurs ont contribué à exacerber encore cette situation. En Flandre, le paysage politique est beaucoup plus éclaté qu'il ne l'est en Wallonie. À côté des quatre familles politiques traditionnelles (sociale-chrétienne, socialiste, libérale et écologiste), existent des formations nationalistes qui font monter les enchères sur le plan communautaire. Elles raillent systématiquement les formations participant au gouvernement fédéral parce qu'elles s'avèrent incapables d'imposer leurs vues aux partis francophones. Ensuite, la presse flamande est beaucoup plus militante que la presse francophone. Elle stigmatise quotidiennement les responsables politiques du nord du pays parce qu'ils sont incapables de faire avancer les revendications unanimes de leur communauté. Enfin, le gouvernement flamand, composé notamment de partis également présents au niveau fédéral, ne se contente pas de gérer les compétences de la Communauté flamande, mais inscrit à son programme une avancée du fédéralisme, laquelle relève de la compétence de l'autorité fédérale. Dans chaque parti, les responsables fédéraux sont ainsi mis sous pression par leurs homologues régionaux.

61

Cette situation explique que pour gagner des élections – cela a été le cas en 2007 comme en 2010 –, les partis flamands doivent élaborer un programme ferme sur le plan communautaire et promettre une importante réforme de l'État. Au lendemain des élections, ils sont rattrapés par la réalité, c'est-à-dire la difficulté, sinon l'impossibilité de négocier pareille réforme avec les partis francophones.

La législature 2007-2010 a été révélatrice de cette impossibilité de négocier. En effet, les représentants des deux communautés ne se sont pas opposés concrètement sur la manière de réformer l'État, sur la façon de régler la problématique de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde ou sur les compétences qui pouvaient être transférées aux entités fédérées, mais sur la manière de parler de ces questions. Le

et écologistes n'ont, quant à eux, jamais pris le risque de se désolidariser de ces positions, de crainte d'être taxés de « mauvais francophones ».

débat n'a pas porté sur le fond du différend communautaire. Or, il n'y a pas de dialogue possible lorsque les interlocuteurs sont incapables de s'accorder sur la manière de se parler.

62 Les francophones ont, au cours de ces années, joué aux apprentis sorciers et développé, en quelque sorte, une dictature de la minorité dont ils n'ont pas mesuré les effets dévastateurs. En effet, chaque fois que le débat sur la réforme de l'État était remis à plus tard, l'opinion flamande s'est radicalisée au point de bouleverser la cartographie politique. Les élections du 13 juin 2010 en constituent l'aboutissement singulier. Un parti nationaliste – dont l'objectif final et avoué est l'éclatement du pays – est devenu la première force politique flamande et un partenaire incontournable dans les négociations sur le devenir du pays. Dans cette terre de paradoxes qu'est la Belgique, il appartient donc à des responsables politiques séparatistes, en participant au gouvernement fédéral, de jeter les bases de la survie d'un État dont ils souhaitent la disparition pure et simple. Cette situation est, cependant, de nature à ébranler le front du refus francophone. Au moment où ces derniers croyaient qu'ils n'avaient plus rien à demander, ils se retrouvent dans une situation où ils doivent préserver l'essentiel, soit l'existence même du pays. Cela implique la fin du dialogue de sourds, une rupture avec l'autisme politique et partant la négociation d'un approfondissement significatif de la réforme de l'État. Le 13 juin 2010, les électeurs francophones l'ont sans doute compris en plaçant en tête le Parti socialiste qui est assurément la formation politique la plus régionaliste et la plus encline à admettre d'importants transferts de compétence vers les entités fédérées.

Dans sa lettre testament, Jean-Luc Dehaene célèbre les responsables politiques qui ont construit la réforme de l'État et qui étaient capables de s'approprier la logique intellectuelle de leurs interlocuteurs afin de ne pas pousser trop loin leurs propres revendications. C'est une manière implicite pour lui de critiquer les responsables politiques actuels, incapables, par hypothèse, d'adopter pareille démarche et partant d'oser les compromis nécessaires.

Le propos est sans doute excessif, car le processus salutaire de fédéralisation de l'État a créé de nouveaux pôles de légitimité – les Régions et les Communautés – et a profondément transformé la culture politique du pays. Il faut rappeler, en effet, que le fédéralisme s'est construit en Belgique sur une base défensive. Il a pour terreau des frustrations réciproques : une frustration culturelle au nord et une frustration économique au sud. Les Flamands ont souffert et souffrent encore de l'arrogance

culturelle des francophones. Ceux-ci, quant à eux, ont souffert et souffrent encore de l'arrogance économique des Flamands. La création d'entités fédérées, investies de compétences culturelles et économiques, a permis à chacune des Communautés et Régions de diminuer ces frustrations et de retrouver un sentiment de dignité.

Les responsables actuels sont nés politiquement dans un pays qui était déjà fédéral. Ils n'ont aucune nostalgie de l'État unitaire qu'ils n'ont connu qu'enfants. Ils ont, pour la plupart, fait leurs armes et exercé leurs premières responsabilités dans le cadre des entités fédérées. Lorsqu'ils ont été confrontés aux revendications de l'autre communauté, dans le cadre fédéral, ils ont été face à un inconnu, à une culture qui n'était pas la leur et à laquelle il ne leur était guère facile de s'acclimater. À l'inverse, les responsables politiques de la génération précédente étaient nés politiquement dans un État qui n'était pas encore authentiquement fédéral et où le centre du pouvoir était encore commun. Le dialogue entre Flamands et francophones faisait partie de leur culture première sans qu'ils aient besoin d'une phase d'adaptation.

63

Telle est la raison pour laquelle il est beaucoup plus malaisé pour les responsables politiques d'aujourd'hui de pénétrer la logique de leurs homologues de l'autre communauté. Lorsqu'ils entrent en contact avec eux, ils ne les connaissent pas. Ils ignorent leur structure de raisonnement et leurs points de rupture. Le débat sur Bruxelles en fournit un exemple patent. Lorsque les francophones revendiquent – ce qui est rationnellement cohérent – un élargissement des limites de la Région de Bruxelles-Capitale, ils ont peine à imaginer à quel point leurs homologues néerlandophones sont attachés à l'intégrité de leur territoire, et cela quelle que soit la langue de ceux qui l'habitent. De même, les Flamands ne peuvent comprendre que Bruxelles, qui jadis fut une ville flamande, est aujourd'hui à la fois francophone et cosmopolite et partant insoluble au sein de la Communauté flamande.

Cette incapacité de nouer un dialogue fluide entre communautés a été particulièrement perceptible lors de la crise de l'été et de l'automne 2007. À cette occasion, celui qui était chargé de dénouer la crise a été amené, très souvent, à rencontrer séparément les négociateurs francophones et les négociateurs flamands, n'osant les réunir qu'au moment où il avait sentiment d'être déjà parvenu à rapprocher leurs points de vue respectifs. Cela témoigne de l'ampleur du fossé qui sépare aujourd'hui les responsables politiques du nord et du sud du pays.

UN ARBITRE SANS POUVOIR

Le roi est souvent présenté comme un facteur d'unité nationale. Le maintien du modèle monarchique apparaît comme une nécessité notamment parce que la famille royale échappe à la division du pays en deux grandes communautés. Dans une vision romantique, certains, surtout du côté francophone, pensent que la Belgique ne survivrait pas à une disparition de la monarchie. Le roi dispose-t-il cependant des moyens de contribuer activement à la stabilité politique du gouvernement fédéral ?

64 Dans l'exposé qui précède, on constate qu'entre 2007 et 2010, il n'a pas ménagé sa peine pour dégager des solutions aux crises gouvernementales qui secouaient le pays. L'inventivité a été essentiellement d'ordre sémantique : un informateur, un médiateur négociateur, un explorateur, des réconciliateurs, un collègue de médiateurs, des formateurs et un commissaire royal ont, chacun à leur tour, été chargés de missions visant à dénouer la crise. Dans tous les cas, il s'agit, en réalité, d'une démarche unique, la recherche quasi désespérée de l'homme providentiel qui pourra remettre à une même table ceux qui semblent éprouver tant de difficultés à nouer un dialogue direct.

Eu égard au secret du colloque constitutionnel qui interdit aux interlocuteurs du chef de l'État de faire connaître la teneur des entretiens qu'ils ont eus avec lui, il ne sera jamais possible d'identifier qui est à l'origine réelle des initiatives royales. Cependant, force est de constater que Albert II joue à la perfection son rôle de chef de l'État irresponsable. Il entérine, par ses décisions et initiatives, les souhaits des acteurs politiques qui, à la suite de l'élection, sont susceptibles d'exercer la responsabilité de gouverner. La crise de l'Orange bleue en a offert un exemple singulier. Nonobstant une crise qui s'éternisait, le roi n'a jamais pris l'initiative de favoriser l'émergence d'une coalition alternative. Tant que les partis dominants du nord et du sud du pays, le CD&V et le MR, ne renonçaient pas à la constitution d'une coalition orange bleue, il a accompli les actes qui permettaient de poursuivre l'expérience. Il n'a jamais opposé sa volonté à celle des personnalités politiques dominantes du moment. Mieux encore, il a essayé, en payant de sa personne, de les aider à réussir dans leur entreprise. Cela a été particulièrement patent lorsque, en août 2007, il a occupé la galerie en recevant des ministres d'État pendant qu'en coulisses se négociait entre futurs partenaires la désignation d'Herman Van Rompuy en qualité d'explorateur. De même, il ne porte pas un

jugement de valeur personnel sur la réussite de la mission qu'il a confiée à une personnalité ni sur le moment où celle-ci doit prendre fin. Il est hors de doute, en effet, que ce n'est pas lui qui a décidé, en juillet 2007, que Jean-Luc Dehaene devait céder le témoin à Yves Leterme avant l'issue annoncée de sa mission ou, en octobre de la même année, que Herman Van Rompuy avait réussi dans sa mission d'exploration de telle manière qu'un formateur pouvait à nouveau être désigné.

Nul ne pourrait faire grief au roi de limiter ainsi son rôle et de n'être, pour reprendre l'expression d'André Molitor, qu'un « facilitateur »¹². En effet, dans une démocratie moderne, il ne pourrait être admis qu'un homme, aussi respectable soit-il, qui exerce sa fonction en raison de son hérédité et non à la suite de la mise en œuvre d'un mécanisme électif, puisse exercer un pouvoir personnel. Autrement dit, le roi est en mesure de mettre de l'huile dans les rouages de la vie politique, mais il n'est pas un arbitre impartial capable d'imposer son autorité ou sa volonté aux différents responsables politiques.

65

Il est possible, dès lors, de répondre à la question posée plus haut. Le roi actuel, en raison de son tempérament, de sa modestie et de la tranquillité qui l'habite, accompagne les processus de résolution de crise sans pouvoir réellement en infléchir le cours. Bref, son apport à la stabilité politique du pays est quasiment neutre et il ne pourrait en aller autrement en raison de la nature même du modèle monarchique.

UN POUVOIR POLITIQUE AFFAIBLI

Si les crises liées à la réforme de l'État qui ont secoué la législature 2007-2010 trouvent leur origine dans l'histoire politique du pays et étaient dès lors pratiquement inévitables, l'affaire Fortis revêt un caractère accidentel.

Il est, en effet, singulier que l'un des plus hauts magistrats du pays se soit autorisé à écrire un courrier dans lequel il exprime un doute sur l'honorabilité de plusieurs membres du gouvernement, dont le premier d'entre eux. Tant par son contenu que par la méthode retenue, la démarche du Premier président de la Cour de cassation heurte les règles fondatrices de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs.

Sur le fond, tout d'abord, il n'est pas admissible que le représentant d'un pouvoir mette en cause un autre pouvoir sur la base d'impressions ou de soupçons. Ou bien il disposait d'indices d'infraction et il lui

12. André Molitor, *La Fonction royale en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2^e éd., 1994.

appartenait, dans le respect du secret de l'instruction, de prendre toutes les mesures pour que le dossier soit instruit par les autorités judiciaires compétentes. Ou bien ces indices étaient inexistantes et il se devait de s'abstenir de toute initiative. Sur la méthode, ensuite, aucune disposition constitutionnelle ou légale ne l'autorisait à adresser un courrier au président de la Chambre des représentants afin de mettre en cause, sans preuve aucune, des membres de l'exécutif. Ce magistrat ne pouvait ignorer que ce courrier serait rendu public et que, ce faisant, en violation radicale de son devoir de réserve, il devenait acteur politique.

66 Conscient sans doute de l'erreur commise, il a par la suite affirmé avoir agi à titre personnel sans engager la juridiction qu'il préside¹³. L'aveu est vertigineux car les éléments évoqués dans son courrier avaient précisément été portés à sa connaissance dans le cadre de ses fonctions. Dès lors, il ne pouvait, sans méconnaître les devoirs de sa charge, en faire usage à titre personnel.

Le plus stupéfiant est que cette démarche d'une gravité extrême est demeurée sans conséquence. Un haut magistrat a tenu des propos diffamants à l'encontre d'un Premier ministre, le contraignant à la démission. Les accusations ainsi esquissées n'ont jamais été prouvées. Ce magistrat, cependant, n'a jamais eu à rendre compte de ses actes. Il a bénéficié d'une immunité de fait.

Si un haut magistrat a pu s'engager dans cette voie, c'est qu'il avait conscience de la faiblesse des responsables gouvernementaux. Ceux-ci ne sont pas disposés à affronter brutalement les autorités judiciaires, quand bien même leur position serait fondée en droit. Ainsi, le procureur général près la cour d'appel de Bruxelles avait constaté de graves anomalies dans la manière dont la cour d'appel s'était prononcée dans l'affaire Fortis. Dans le strict respect de la loi, il avait invité le ministre de la Justice à faire application de l'article 1088 du code judiciaire. Cette disposition autorise le ministre de la Justice à mettre en œuvre une procédure permettant à la Cour de cassation d'annuler des actes qui auraient été accomplis par des magistrats au prix d'un excès de pouvoir. Le ministre de la Justice a refusé de s'engager dans cette voie et a préféré démissionner en raison des soupçons qui avaient été formulés à son encontre. Le Premier ministre a adopté une attitude identique.

13. « M. Londers a confirmé que ses lettres des 18 et 19 décembre constituaient une initiative "personnelle", dont il endosse seul la responsabilité et à laquelle il n'a "sciemment" pas voulu associer ni le procureur général, ni les autres membres de la Cour de cassation », *La Libre Belgique*, 7 février 2009.

Telle est la raison pour laquelle l'affaire Fortis, nonobstant son caractère accidentel, est également révélatrice d'un mal belge. Des responsables politiques, usés par les crises communautaires et dont l'image est dépréciée dans l'opinion, perdent une part de leur lucidité. Ce faisant, ils n'usent pas de l'autorité qui devrait être la leur pour préserver l'État de droit et garantir la séparation des pouvoirs.

DES GOUVERNEMENTS STABLES DANS UN PAYS INSTABLE

La Belgique, contrairement à ce que pourrait laisser croire la présente contribution, n'est pas terre d'instabilité politique. Pendant les années 1970-1980, le pays a, certes, connu une période de grande instabilité gouvernementale. La cause exclusive de ce phénomène résidait dans le contentieux communautaire et dans les différends liés à la mise en œuvre de la réforme de l'État. Telle est la raison pour laquelle d'importants transferts de compétences ont été opérés vers les entités fédérées. L'opération a pleinement rempli son objectif. En effet, les institutions régionales et communautaires sont d'une remarquable stabilité. Aucune crise n'a contraint l'un de leurs gouvernements à démissionner avant l'issue de la législature. Tous les partis démocratiques, à un moment ou à un autre, y ont exercé des responsabilités exécutives.

67

Après la réforme de 1993 et jusqu'en 2007, il en a été de même au niveau fédéral. Pendant quatre législatures – soit pendant seize ans –, la Belgique n'a plus connu d'élections anticipées. Depuis 2007, cependant, le contentieux communautaire mine à nouveau les institutions fédérales. Ces crises à répétition sont en quelque sorte un thermomètre qui révèle la fièvre et partant la maladie qui affecte les institutions. Celles-ci ne peuvent fonctionner harmonieusement qu'à la condition qu'il existe un consensus national sur leur organisation. Ce consensus a volé en éclats sous l'effet combiné des demandes flamandes d'approfondir le fédéralisme et du refus francophone de même en discuter.

Cette fièvre ne disparaîtra pas sans une avancée significative dans le processus de réforme de l'État. La seule manière de réaliser cet objectif est de réduire les frustrations éprouvées réciproquement au sud et au nord de pays et d'identifier quelles compétences peuvent encore être gérées en commun de manière harmonieuse. Or celles-ci sont de moins en moins nombreuses.

Le lien entre francophones et Flamands est, en effet, très distendu. Yves Leterme, dans son interview à *Libération* en août 2006, déclarait

déjà: « Non. La Belgique n'est pas une valeur en soi, ce sont des institutions au service d'une population. Si les institutions n'évoluent pas pour s'adapter aux désirs des citoyens, ce pays n'a pas d'avenir. Je veux être clair: mon parti ne participera pas à un gouvernement, après les élections de 2007, s'il n'y a pas de nouveaux transferts de compétences vers les régions. La nécessité d'avoir un gouvernement fédéral passe au second plan par rapport aux intérêts de la Flandre. Vous savez, des gens ont vécu ici depuis des siècles et des siècles sans être belges... La Belgique est née d'un accident de l'histoire, il ne faut pas l'oublier. » La Belgique subsiste aujourd'hui par défaut tant il semble impossible de s'accorder, en cas de divorce, sur le sort de Bruxelles et sur nombre d'autres questions techniques¹⁴. Pour le reste, les régions vivent déjà leur propre vie dans une enveloppe commune. Il suffit, pour s'en convaincre, d'examiner la géographie électorale du pays. Les tendances progressistes prédominent dans la partie francophone du pays alors que les tendances conservatrices sont largement dominantes dans sa partie flamande. Voilà une autre raison pour lesquelles les entités fédérées bénéficient d'une stabilité politique qui n'existe plus au niveau fédéral où il faut constamment allier l'eau et le feu, tant sur le plan communautaire que sur le plan idéologique.

Tel est le paradoxe du fédéralisme belge. Les différences et les incompréhensions entre communautés sont à la fois sa justification et sa fragilité. Elles ont rendu indispensable une recomposition des institutions dans une dimension fédérale. Cependant, le fédéralisme, en s'ancrant dans les mentalités, accentue les différences entre le nord et le sud du pays, rendant plus difficile à gérer ce qui relève encore de l'intérêt commun. La Belgique semble échapper à cette règle qui veut que, dans tout État fédéral, les phases centripètes succèdent aux phases centrifuges. Elle est gouvernée par une logique de démantèlement inachevé. Ce pays composite et incongru apparaît comme la juxtaposition de deux États en devenir, incapables de se séparer définitivement, mais peu soucieux de se doter encore d'un projet commun. La survie de la Belgique en tant qu'État, bien plus que sa création, apparaît aujourd'hui comme un accident de l'histoire, fût-il inévitable.

14. Voir Christian Behrendt, « Sans accord négocié, rien ne sera possible: ni la réforme de l'État ni la scission du pays », *Le Soir*, 12 août 2010.

R É S U M É

La question de la stabilité gouvernementale est analysée sous la forme d'une chronique des crises successives qui ont marqué la législature 2007-2010. Pendant six mois, il s'est avéré impossible de constituer un gouvernement en raison des divergences profondes existant entre francophones et Flamands sur la manière de réformer l'État. Au nord du pays, un approfondissement du fédéralisme est vivement souhaité alors qu'au sud la tentation de maintenir un statu quo institutionnel prédomine. Dans la suite de la législature, ce contentieux a encore, à plusieurs reprises, fragilisé le gouvernement au point de provoquer sa chute en avril 2010. L'instabilité politique n'est donc pas inhérente au régime politique belge, mais est la conséquence d'une absence de consensus national sur ce que doit être l'évolution des institutions.