

LA BELGIQUE ENTRE COMPROMIS ET AMBIGUÏTÉ

Cet article a été écrit à une date qui en rendait la rédaction particulièrement périlleuse. Les délais de fabrication de *Pouvoirs* imposaient en effet de l'achever à un moment où les négociations pour former un gouvernement fédéral après les élections du 13 juin 2010 avaient connu plusieurs crises, victimes d'une profonde méfiance réciproque entre les deux partis qui dictent le tempo de ces négociations, le Parti socialiste (PS) du côté francophone et la N-VA (parti indépendantiste de droite) du côté néerlandophone.

87

Les événements survenus depuis lors ont pu démentir, ou au contraire conforter, les angles d'analyse abordés ici. Si, au moment où le lecteur découvrira ce texte, un accord politique a été trouvé et commence à être mis en œuvre sans accroc, ces lignes auront indiqué quelques-uns des obstacles qu'il aura fallu franchir entre-temps. Si, au contraire, la crise politique et institutionnelle perdure à ce moment, les mêmes lignes refléteront sans doute une partie des motifs qui auront conduit à cette crispation persistante. Et, dans l'une et l'autre hypothèses, la question restera posée du maintien de l'État belge à court ou à long terme, tant il existe des raisons profondes de douter de ce maintien, mais aussi, et tout autant, des raisons d'être prudent face aux augures qui annoncent la fin du pays.

L'ARTICLE 35 ET LE PARTAGE DES COMPÉTENCES

Vue de l'extérieur, la situation pourrait paraître assez simple. La Belgique est un État fédéral dont l'évolution institutionnelle est inachevée, comme l'indique déjà, pour ne prendre que ce symptôme, l'article 35 de la Constitution.

Selon cet article, qui a été adopté en 1993, toutes les compétences sont exercées *a priori* par les entités fédérées, c'est-à-dire les Communautés et les Régions. L'autorité fédérale, quant à elle, ne dispose que de compétences limitativement énumérées : elle n'est compétente que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois. Cet article organise donc la prééminence des entités fédérées sur le niveau fédéral de pouvoir, ce qui entre en consonance avec l'article 1^{er} de la Constitution selon lequel la Belgique est un État fédéral qui se compose des Communautés et des Régions.

88 Si l'on ajoute que, depuis 1993 toujours, l'article 35 de la Constitution comprend une disposition transitoire qui permet le maintien d'une logique exactement inverse – à savoir que toutes les compétences appartiennent *a priori* à l'autorité fédérale et que les entités fédérées ne possèdent que les compétences, limitativement énumérées, que leur attribuent la Constitution et la loi –, la voie semble toute tracée pour la Belgique : elle doit réformer ses institutions pour se mettre en conformité avec sa propre Constitution, c'est-à-dire qu'elle doit appliquer l'article 35 en dressant la liste des seules compétences qui incomberont à l'autorité fédérale. C'est, sur le papier, parfaitement clair. Sauf que...

La structure fédérale de l'État... inachevée

Sauf que, en Belgique davantage encore qu'ailleurs, certaines dispositions constitutionnelles ne traduisent pas la volonté de la nation mais l'attente d'une partie seulement du monde politique. En l'occurrence, l'article 35 a été introduit dans la Constitution à la demande de la Volksunie, parti nationaliste flamand dont la N-VA est l'héritière et dont l'appui était nécessaire, en 1993, pour réunir la majorité des deux tiers requise pour adopter la réforme de l'État en cours d'élaboration.

La prééminence donnée aux entités fédérées par l'article 35 de la Constitution était donc loin, à l'époque, de faire l'unanimité, en particulier du côté francophone. Alors que cet article annonçait un nouveau changement institutionnel, potentiellement radical, les francophones interprétaient majoritairement la réforme de 1993 comme la « der des der », comme la réforme qui devait parachever et stabiliser le fédéralisme belge. Cette volonté francophone, inverse de la position flamande la plus en pointe, s'est d'ailleurs traduite par l'adoption, en 1993 toujours, d'une loi spéciale « visant à achever la structure fédérale de l'État » : l'intitulé de cette loi annonce une stabilité qui était mise en cause, au même moment, par l'article 35 de la Constitution, annonciateur, lui, de ce qu'on appelle désormais en Belgique une « révolution copernicienne »

ou un « basculement du centre de gravité » du pays au profit des entités fédérées.

Le cardinal de Retz disait qu'on ne sort de l'ambiguïté qu'à son détriment. Il n'est pas sûr que le destin de la Belgique confirme cette sentence, mais un élément supplémentaire montre, s'il en était besoin, à quel point la Belgique a cultivé le compromis pour pouvoir engranger des accords politiques et des solutions institutionnelles acceptables pour une large majorité de partis, mais porteurs d'équivoques et de difficultés.

Si l'on voulait appliquer l'article 35 – ce que les nationalistes flamands exigent périodiquement, rejoints sur ce point par les chrétiens démocrates du CD&V, le plus important parti flamand à l'échelle de l'Histoire –, on ne pourrait éviter une première question explosive: il faudrait se mettre d'accord sur la liste des matières à gérer en commun au niveau fédéral. À lui seul, ce thème de négociation ferait déjà surgir de profonds différends, qui opposeraient les deux grandes communautés linguistiques sur certains points, mais qui les fractureraient aussi en interne sur d'autres points. La gauche flamande, par exemple, ne veut pas d'une scission radicale de la sécurité sociale, qui confierait, dans le nord du pays, cet instrument de solidarité interpersonnelle aux décideurs politiques flamands, dont la majorité penche sensiblement à droite.

89

L'application de l'article 35 ferait encore surgir une seconde question explosive: à quelles entités fédérées, les Communautés ou les Régions, confier les compétences ainsi écartées du giron fédéral? L'article 35 est muet sur cette question, et la Constitution, dans d'autres articles, ne donne qu'une indication générale à ce sujet.

Les deux types d'entités fédérées

Une des singularités du fédéralisme belge est d'avoir créé, entre l'autorité fédérale et les pouvoirs locaux, deux types d'entités fédérées et non un seul (comme les Länder en Allemagne, les cantons en Suisse, les États aux États-Unis, etc.). Dans chaque partie du pays, une Communauté et une Région sont également compétentes, dans des matières de nature différente: matières liées de près ou de loin à l'usage de la langue pour les Communautés (enseignement, culture, loisirs, aide aux personnes...); matières liées de près ou de loin au territoire pour les Régions (économie, transports, logement, aménagement du territoire, environnement...). La Constitution consacre cette bipartition, qu'on peut résumer en distinguant des compétences « immatérielles » (pour les Communautés) et « matérielles » (pour les Régions). Mais selon quel critère attribuer, en application de l'article 35, toutes les compétences qui cesseraient d'être

fédérales ? La sécurité sociale, qui organise des transferts financiers sans rapport avec la langue parlée par les personnes, doit-elle, en cas de scission, basculer vers les Communautés ou vers les Régions ? Et les aspects de la justice, ou de la politique d'immigration, que certains ont voulu, de même que les allocations familiales, confier aux entités fédérées lors de la négociation de 2010 ? Comment décider de leur attribution ?

La question n'aurait guère d'importance si, en pratique, les mêmes pouvoirs politiques géraient les Communautés et les Régions dans tout le territoire. Mais, outre que les partis d'une même tendance (libérale, socialiste...) sont scindés depuis plus de trente ans en deux formations, flamande et francophone, parfaitement autonomes, les territoires des Communautés et des Régions ne se recouvrent pas. Bruxelles est à la fois une Région à part entière, dirigée par un gouvernement et un parlement bilingues, mais aussi un territoire dans lequel les deux grandes Communautés agissent en toute indépendance l'une par rapport à l'autre. Si les allocations familiales, par exemple, étaient confiées aux Régions (comme le demandent les francophones en cas de scission), elles seraient gérées à Bruxelles par un pouvoir bilingue, responsable devant l'ensemble des Bruxellois. Si elles étaient au contraire attribuées aux Communautés (comme le demandent la plupart des partis flamands), chacune appliquerait sa propre politique à Bruxelles, ce qui contraindrait les Bruxellois – qui sont, à plus de 40 %, d'ascendance étrangère – à choisir entre l'un ou l'autre régime d'allocations familiales, voire entre l'une ou l'autre Communauté pour l'ensemble des services qu'elles offrent à Bruxelles.

L'AMBIGUÏTÉ DU SCHÉMA INSTITUTIONNEL

La question peut paraître secondaire, mais elle est en fait cruciale pour l'avenir du pays, et révélatrice, à son tour, de l'ambiguïté du schéma institutionnel belge. Car le statut de Bruxelles et le principe de base de l'organisation institutionnelle du pays nourrissent un désaccord persistant entre, d'une part, les francophones, tous partis confondus, et, d'autre part, les nationalistes flamands, du *Vlaams Belang* (parti d'extrême droite) à de larges composantes du *CD&V* en passant par toute la *N-VA*.

Pendant plus d'un siècle, le combat flamand a été centré sur la reconnaissance, l'usage et le développement du néerlandais. Cette logique a débouché sur une revendication d'autonomie culturelle dont le support institutionnel sera créé, en 1970, sous la forme des Communautés culturelles française, néerlandaise et allemande (cette dernière couvrant une zone wallonne proche de l'Allemagne). Le problème s'est posé, dès ce

moment, de savoir quelle(s) communauté(s) serai(en)t compétente(s) à Bruxelles, région bilingue. La solution adoptée a consisté à reconnaître le droit égal des deux grandes Communautés à agir à Bruxelles, et cette solution alambiquée a fait ses preuves au plan pratique. Mais elle constitue aussi, en permanence, un motif de désaccord.

Pour résumer le problème de la manière la plus tranchée, Flamands et francophones n'ont pas la même vision de Bruxelles (10 % de la population du pays, 19 % de son PIB), qui est à la fois une ville et une Région. La vision des nationalistes flamands se fonde sur la géographie et sur le passé pour conclure que, en principe, Bruxelles est une ville flamande (elle l'était encore très majoritairement au XIX^e siècle, et elle est encerclée par la Région flamande), ou devrait pouvoir le redevenir. La vision francophone se fonde sur la démographie et sur le présent pour conclure que, d'évidence, Bruxelles est une Région essentiellement francophone (aujourd'hui, plus de 90 % des actes administratifs rédigés ou demandés par les Bruxellois le sont en français), et doit pouvoir le rester. Si tous les partis, flamands comme francophones, reconnaissent le statut bilingue de Bruxelles, les nationalistes flamands ont toujours considéré que Bruxelles avait vocation à faire partie intégrante de la Communauté flamande et, pour ceux qui rêvent d'indépendance, du futur État flamand : c'est la raison pour laquelle, entre autres, la Communauté flamande a choisi Bruxelles comme capitale, et y mène une politique résolue de « reflamandisation ».

Or, face à l'échec de cette politique qui n'a pu empêcher un recul constant du néerlandais à Bruxelles, la tentation est grande, à la N-VA comme au CD&V, de profiter de la réforme de l'État pour modifier les rapports de force dans la capitale. C'est ainsi qu'à l'été 2010 ils se sont efforcés d'obtenir le transfert des allocations familiales aux Communautés, ce qui permettrait à la Flandre, plus riche, d'attirer des Bruxellois vers le régime flamand d'allocations familiales et de créer ainsi des néerlandophones de papier. Ce gonflement statistique du nombre de néerlandophones à Bruxelles, s'il devait exister, serait non seulement une base pour obtenir des garanties légales supplémentaires pour l'usage du néerlandais à Bruxelles, mais permettrait aussi et surtout, en cas de scission du pays, de revendiquer le rattachement de Bruxelles à la Flandre – menace que les partis francophones prennent suffisamment au sérieux pour avoir lancé (en particulier le PS) l'idée d'une « Fédération Wallonie-Bruxelles », nouveau nom donné à la Communauté française et indication, adressée à qui voudra l'entendre, que le destin naturel de Bruxelles en cas de partition du pays sera de s'arrimer à la Wallonie, soit l'inverse du scénario des nationalistes flamands.

La réalité est en fait plus complexe encore. Il faudrait souligner, davantage que nous ne pouvons le faire ici, en quoi les partis et les groupes de pression font valoir plus que des nuances, au sein même de chaque communauté linguistique, par rapport au scénario institutionnel dominant au sein de cette communauté : certaines forces wallonnes, par exemple, refusent l'idée d'une solidarité naturelle entre la Wallonie et Bruxelles (le combat wallon a aussi été dirigé, historiquement, contre l'establishment francophone bruxellois, accusé d'avoir négligé les intérêts wallons). En outre, il s'est développé depuis quelques années un mouvement bruxellois d'une certaine ampleur, qui dénonce l'emprise des Communautés et des partis politiques flamands et francophones sur Bruxelles : pour ce nouvel acteur, Bruxelles ne doit ni être intégré à la Flandre ni être fédéré à la Wallonie, mais doit être pleinement autonome par rapport aux deux autres Régions, ce qui suggère des mutations institutionnelles d'une nature encore différente.

En partant des articles 1^{er} et 35 de la Constitution, qui sont censés définir les principes d'organisation de la Belgique, nous sommes ainsi renvoyés à un échec qui révèle l'extrême complexité du système institutionnel belge. En prenant une vue cavalière sur celui-ci, on peut aussi bien parler d'une culture du compromis que d'une culture de l'ambiguïté : la seconde est la résultante, non programmée, de la première, qui découle elle-même de la volonté de tenir compte des différences et des divergences entre les principales composantes du pays, d'entendre les exigences et les tabous de chacune.

On ne peut pas se dissimuler, pour autant, que les compromis, qui sont censés être un gage de stabilité de par leurs équilibres internes, deviennent des facteurs de tension quand ils cultivent l'ambiguïté. Les revendications radicales reviennent d'autant plus rapidement à l'avant-plan qu'un compromis les a laissées insatisfaites et, dans le même temps, a tracé la voie de leur aboutissement. On en a vu un exemple avec l'article 35 de la Constitution ; on peut en ajouter un autre relatif à Bruxelles. En 1988, devant la réticence flamande à doter la Région bruxelloise d'institutions politiques semblables à celles créées pour les autres entités fédérées dès 1980, Jean-Luc Dehaene a obtenu de rebaptiser la Région bruxelloise en « Région de Bruxelles-Capitale », les forces flamandes hostiles à la création de cette dernière emportant ainsi une victoire de principe : Bruxelles ne serait pas une Région comme les autres, pleinement autonome dans les limites de ses compétences, mais une capitale à divers titres (capitale de l'État belge, de la Communauté flamande et de la Communauté française), ce qui alimentait l'espoir de la voir cogérée, à terme, par les

deux grandes Communautés, soit directement (par accord entre elles), soit par l'intermédiaire de l'autorité fédérale (où Flamands et francophones siègent côte à côte) – espoir auquel les nationalistes flamands n'ont toujours pas renoncé, et qu'ils ont tenté, sur des points précis, de concrétiser lors des négociations de 2010 relatives au refinancement de Bruxelles.

Le « juste retour » ou la solidarité financière

Les quelques exemples ainsi évoqués, et qui portent sur l'organisation institutionnelle de la Belgique, ne sont pas les seuls à balancer entre compromis et ambiguïté. D'autres dossiers qui suscitent des divergences de vue entre les deux grandes communautés linguistiques présentent les mêmes caractères. Ainsi, la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions obéit à la fois à un principe de solidarité – les Communautés, globalement, sont financées selon leurs besoins, de sorte que la Communauté la plus riche aide la plus pauvre – et à un principe inverse, dit de juste retour – les Régions, pour une large part, reçoivent une dotation proportionnelle au rendement de l'impôt des personnes physiques sur leur territoire, de sorte que la Région dont les habitants sont les plus aisés reçoit la dotation la plus élevée.

93

Ce résumé, très simplificateur, permet de comprendre pourquoi la révision de cette loi spéciale, qui date de 1989, a constitué le thème le plus délicat des négociations de 2010. La plupart des partis flamands militent pour la généralisation, moyennant certaines balises, de la logique du « juste retour », qui figure déjà dans la loi mais de manière limitée, alors que son extension profiterait à la Flandre. Inversement, la plupart des partis francophones se défient d'une révision profonde de la loi spéciale, qui risquerait de balayer le principe de solidarité également inscrit dans la loi et, en conséquence, d'appauvrir considérablement les entités fédérées francophones. De part et d'autre, on se convainc aisément d'avoir l'esprit de la loi pour soi, et de plaider à bon droit pour son amplification ou pour son maintien : il se trouve simplement que cet esprit est double, et que le texte de la loi se prête aux deux lectures.

LA QUESTION LINGUISTIQUE ET L'INTERPRÉTATION DU DROIT

Les différends linguistiques, quant à eux, font apparaître une difficulté plus profonde. Non seulement ils font l'objet de compromis alambiqués,

qui ne satisfont réellement ni les Flamands ni les francophones et suscitent des aspirations au changement, mais en outre la lecture historique et juridique de certains de ces compromis diverge d'une Communauté à l'autre, de sorte qu'elles ne parviennent plus à se mettre d'accord sur leurs motifs légitimes de désaccord.

94 En d'autres termes, le droit ne suffit plus, en Belgique, à pacifier les conflits, à trancher les différends d'une manière qui soit acceptée par les parties qui s'opposent, ce qui est son rôle premier. Certaines décisions rendues au nom du droit n'étant pas interprétées ou évaluées de la même manière dans les deux grandes Communautés, le droit, au lieu d'être un vecteur d'apaisement, est la source de nouvelles tensions, d'autant plus aiguës que chacun est convaincu d'avoir la loi pour soi. L'exemple le plus frappant en la matière est l'arrêt d'une chambre flamande du Conseil d'État, rendu fin décembre 2004, qui validait des circulaires du gouvernement flamand restreignant fortement, depuis 1998, l'usage des facilités linguistiques dont bénéficiaient jusqu'alors les francophones de Flandre en application d'une loi de 1963. Cet arrêt, applaudi par les juristes et les responsables politiques flamands, a été fustigé du côté francophone, y compris par d'éminents juristes.

De tels conflits d'interprétation frappent également les normes juridiques les plus élevées, dont certaines dispositions constitutionnelles: en Belgique, la Constitution elle-même sépare les deux Communautés dans des matières sensibles. Un certain nombre de responsables politiques flamands lisent toute question linguistique sur la base de l'article 4 de la Constitution, qui consacre l'existence de quatre régions linguistiques en Belgique, dont la région de langue néerlandaise. La plupart des responsables politiques flamands en déduisent que la Constitution consacre l'homogénéité linguistique de cette région, ce qui suffit, selon certains, à rendre anticonstitutionnelle la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde, voire l'offre de facilités linguistiques (qui profite, par définition, aux habitants parlant une autre langue officielle que celle de leur région). Les francophones, quant eux, n'ont pas la même lecture de l'article 4 – qui ne se prononce pas en détail sur le principe d'homogénéité –, et mettent en avant, en matière linguistique, l'article 30. Ce dernier pose comme règle de base que l'emploi des langues en Belgique est facultatif, c'est-à-dire libre, et ne peut être limité que par la loi, et ce dans des domaines étroitement définis. On perçoit aussitôt le gouffre qui sépare l'article 4 de l'article 30, pour peu qu'on interprète le premier comme l'affirmation du principe d'homogénéité linguistique au sein des régions officiellement unilingues, et le second comme l'affirmation

de la liberté linguistique reconnue à tous les Belges sur l'ensemble du territoire.

*Bruxelles-Hal-Vilvorde:
de la difficulté de définir les règles*

Dans un tel contexte, si l'on voulait trouver une véritable solution pour l'épineux dossier de Bruxelles-Hal-Vilvorde – une solution qui vide réellement la question pour l'avenir –, il faudrait réunir au moins deux conditions, qui s'avèrent contradictoires. Pour des motifs politiques, il faudrait forger un compromis pleinement acceptable pour les deux parties, un compromis dont chacun puisse prétendre qu'il en est satisfait et que l'autre communauté n'en sort pas vainqueur. Ce qui, dans les questions institutionnelles ou linguistiques, n'a parfois été possible qu'en adoptant des textes très subtils, voire délibérément ambigus ou lacunaires, de manière à permettre à chacun de jouer sur ces subtilités, ces ambiguïtés ou ces silences. Mais avec le risque, dès lors, de ne pas remplir la seconde condition, c'est-à-dire de ne pas mettre réellement les Flamands et les francophones d'accord sur les règles du jeu, sur ce que dit le droit.

95

Ce risque est parfaitement illustré par la loi de 1963 qui redéfinissait le régime des facilités après la modification de la frontière linguistique opérée en 1962. On s'est rapidement convaincu, du côté flamand, que ce nouveau régime n'était que transitoire, limité dans le temps, alors que l'on fait toujours remarquer, du côté francophone, que la loi ne dit rien de tel, et qu'elle n'organise même pas un mécanisme d'évaluation de l'impact de la loi. Les circulaires flamandes qui ont restreint l'usage des facilités découlent de ce différend, avec pour effet, entre autres, la non-nomination de trois bourgmestres de la périphérie bruxelloise élus en 2006, considérés par le gouvernement flamand comme coupables de ne pas respecter les circulaires – tandis que ces bourgmestres, et les francophones en général, contestent la légalité des circulaires elles-mêmes, qui rompent avec l'application communément admise, jusque-là, de la loi de 1963.

En Belgique, dire le droit ne consiste pas toujours à dire le droit belge : dans les sujets les plus controversés, la manière de le dire est rapidement suspecte de refléter le point de vue d'une communauté au détriment de l'autre, soupçon que la loi, trop souvent, autorise par sa sophistication ou par ses lacunes, qui sont parfois délibérées.

L'ambiguïté, un gage d'équilibre ?

Des législations complexes, résultant de compromis multiformes et ambigus, s'avèrent ainsi constituer des vecteurs d'instabilité parce qu'elles laissent des aspirations radicales non satisfaites tout en alimentant l'espoir de les réaliser pleinement. Mais les mêmes législations, en raison de leur complexité, constituent aussi des garanties de stabilité: l'adoption unilatérale d'une seule des logiques internes au compromis risquerait de conduire à des déséquilibres délétères, sources de nouvelles tensions.

96 On peut certes faire l'hypothèse qu'il devrait être possible de liquider les ambiguïtés qui grèvent l'organisation institutionnelle et linguistique de la Belgique: sur papier au moins, il est tentant de mettre les principaux différends à plat afin de faire surgir des pistes pour une architecture plus simple. Mais les quelques enjeux évoqués ici montrent que de telles simplifications risquent d'être ardemment combattues par l'une ou l'autre des grandes forces présentes à la table de discussion. Il peut être délicat de bousculer un compromis, même – voire surtout – si c'est aux fins de dissiper ses obscurités: si la levée d'une ambiguïté devait entraîner la mort d'un équilibre historique, elle pourrait aussi bien entraîner celle de la Belgique.

R É S U M É

La Belgique est fière de son sens du compromis, qui lui a permis de surmonter des crises profondes. Mais elle peine, ces derniers temps, à dégager un accord pour une nouvelle réforme de l'État, et elle bute toujours sur certains différends linguistiques. Il semble qu'aujourd'hui les compromis belges, par leurs ambiguïtés, soient autant des facteurs d'instabilité que de stabilité. Mais nul ne sait comment dissiper ces ambiguïtés au bénéfice de tous.