

BRUXELLES-HAL-VILVORDE,
COURONNE D'ÉPINES DE
L'ÉTAT FÉDÉRAL BELGE ?

97

« **L**a scission de Bruxelles-Hal-Vilvorde ? Je ne sais pas ce que c'est mais je suis pour. » Ainsi s'exprima il y a quelques mois un artiste, citoyen flamand qu'un journaliste interrogeait sur le problème politique qui empoisonne la vie du pays depuis 2003 : l'exigence flamande de scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (et de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles).

Cette réponse en forme de boutade met bien en lumière la singularité du problème à l'origine de la crise. Le différend politique cristallisé autour de Bruxelles-Hal-Vilvorde prend racine dans un débat d'allure technique qui parle peu à la grande majorité des citoyens : le redécoupage des limites de circonscriptions électorales utilisées dans le cadre d'élections fédérales et européennes ainsi que des contours d'un arrondissement judiciaire. Derrière ce qui pourrait apparaître comme des questions d'intendance dans la mise en œuvre du système électoral ou judiciaire, se dissimulent des enjeux considérés comme vitaux pour le devenir du pays et de ses habitants.

On se propose ici de mettre en évidence les tenants de la crise politique suscitée par cette portion de territoire. À cet effet, une série de questions doivent être explorées. Quelles réalités se cachent derrière les mots Bruxelles-Hal-Vilvorde ? Comment ces réalités ont-elles pris corps dans le droit positif ? Comment la zone Bruxelles-Hal-Vilvorde est-elle devenue un objet de crise politique majeure ? Quels sont les enjeux sous-jacents de cette discussion ? En termes plus familiers, quatre questionnements adressés à notre objet d'analyse, Bruxelles-Hal-Vilvorde, jalonnent la présente contribution : qui es-tu ?, d'où viens-tu ?, où vas-tu ? et que vaudras-tu ?

BRUXELLES-HAL-VILVORDE, QUI ES-TU ?

La Belgique se caractérise par une série de subdivisions territoriales. Elle compte 4 régions linguistiques : 3 régions unilingues (de langue française, de langue néerlandaise et de langue allemande¹) et la Région bilingue de Bruxelles-Capitale. Le territoire belge comprend également 10 provinces, 42 arrondissements administratifs et 589 communes. Pris individuellement, les mots Bruxelles, Hal et Vilvorde désignent des villes. Ces mots se réfèrent également à deux arrondissements administratifs : celui de Bruxelles, d'une part, celui de Hal-Vilvorde, d'autre part, chacun composé d'une pluralité de communes. Les arrondissements constituent des subdivisions internes aux provinces sauf à Bruxelles dont le territoire est soustrait à la division en provinces depuis 1993. À la différence des provinces et communes qui constituent des collectivités territoriales décentralisées, ils procèdent d'un découpage exclusivement territorial : aucune entité politique n'y correspond en principe².

Que recouvre l'acronyme BHV ?

Le B de BHV renvoie à l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Composé de 19 communes, il cadre territorialement avec la région bilingue de Bruxelles-Capitale et définit l'aire de compétence de la région de Bruxelles-Capitale, l'une des trois entités fédérées régionales dont l'existence est consacrée par la Constitution. Les lettres H et V renvoient quant à elles à l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde. Situé intégralement en région unilingue de langue néerlandaise, cet arrondissement composé de 35 communes (dont Hal et Vilvorde) correspond à la partie occidentale de la province de Brabant flamand. Ces 35 communes incluent celles se situant à la périphérie de Bruxelles, à l'exception de la commune de Tervuren, à l'est de Bruxelles, qui fait partie de l'arrondissement administratif de Louvain (ou Leuven). Les arrondissements de Hal-Vilvorde et de Louvain composent la province de Brabant flamand.

Parmi les communes périphériques bruxelloises de l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde, six disposent d'un statut spécial sur le

1. Dont les communes connaissent néanmoins un régime de facilités linguistiques aménagées en faveur des résidents francophones.

2. Pour Bruxelles, voir ci-dessous.

plan linguistique et constituent donc des communes à facilités³. Dans celles-ci, les habitants ont le droit d'utiliser le français au lieu du néerlandais dans leurs relations avec les autorités administratives, par exemple pour leur déclaration fiscale, les convocations électorales, etc. Ces facilités dérogent au principe légal selon lequel les habitants des communes situées dans une région unilingue doivent utiliser la langue de la région dans leurs relations avec l'administration.

À cheval sur deux régions linguistiques, la zone Bruxelles-Hal-Vilvorde n'épouse donc pas la logique de la « frontière linguistique » qui délimite les contours des régions linguistiques.

Dans l'organisation de la Belgique, cet ensemble composite est pertinent à deux égards. Il est érigé en circonscription électorale, d'une part. Il constitue un arrondissement judiciaire, d'autre part.

99

La circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde

Les arrondissements administratifs de Bruxelles et de Hal-Vilvorde tiennent lieu de circonscription électorale. Les lois électorales se réfèrent à la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde pour l'élection des deux assemblées que compte le Parlement fédéral : la Chambre des représentants et le Sénat⁴. Il en est de même pour l'élection du Parlement européen⁵.

Pour ce qui concerne la Chambre des représentants, depuis une loi du 13 décembre 2002, le territoire national est divisé en 11 circonscriptions électorales. Celles-ci correspondent aux limites des provinces, sauf pour la province de Brabant flamand, dont la partie Hal-Vilvorde forme, avec les communes bruxelloises, la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde et la partie restante la circonscription de Louvain / Leuven. Les élus des 5 circonscriptions correspondant aux 5 provinces wallonnes relèvent du groupe linguistique français, ceux des 4 circonscriptions provinciales flamandes et de la circonscription de Louvain appartiennent au groupe linguistique néerlandais⁶. Pour Bruxelles-Hal-Vilvorde, l'appartenance linguistique des élus se détermine *a posteriori*, en fonction de la langue (le français ou le néerlandais) utilisée en premier lieu lors de la prestation de serment. Les électeurs de cette circonscription peuvent donc

3. Rhode-Saint-Genèse, Linkebeek, Drogenbos, Wemmel, Kraainem et Wezembeek-Oppem.

4. Articles 87 et 87bis du code électoral établi par la loi du 12 août 1928. Ces deux assemblées sont toujours renouvelées de concert (art. 46 de la Constitution).

5. Article 9 de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen.

6. Loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des chambres législatives en groupes linguistiques.

choisir de voter pour des candidats francophones ou flamands, ce qui les distingue des autres électeurs⁷. À la Chambre, la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde représente un enjeu de 22 sièges (sur un total de 150). Depuis les élections législatives de 2003, les élus francophones obtiennent 13 sièges pour 9 aux néerlandophones, alors que la répartition était encore de 11/11 à l'issue des élections législatives de 1999.

100 *Pour ce qui concerne le Sénat*, 40 sièges d'élus directs sont en jeu : 15 reviennent au groupe linguistique français, 25 au groupe linguistique néerlandais⁸. L'élection s'opère dans le cadre de trois circonscriptions : la circonscription wallonne (dont les limites cadrent avec le territoire formé par les régions de langue française et allemande qui est aussi celui de la Région wallonne), la circonscription flamande (qui correspond à la région de langue néerlandaise moins l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde) et la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Les électeurs des circonscriptions wallonne et flamande ne peuvent respectivement voter que pour les candidats qui se présentent devant le collège électoral français ou néerlandais⁹. Les candidats élus par ces collèges intègrent d'office le groupe linguistique français ou néerlandais du Sénat. En revanche, les électeurs de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde peuvent choisir leur collège électoral et donc voter pour des candidats du collège français ou néerlandais. Les électeurs des communes flamandes de l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde peuvent donc concourir à l'élection des sénateurs francophones si tel est leur souhait¹⁰.

Pour ce qui concerne les élections européennes enfin, coexistent quatre circonscriptions : wallonne, flamande, germanophone et la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Les habitants de la région de langue allemande ont droit à un siège¹¹. Les sièges restants sont répartis entre

7. Notons que cette possibilité est également reconnue aux électeurs des communes de Fourons et Comines-Warneton. L'article 89*bis* du code électoral, inséré en 1988, permet aux électeurs de Fourons (situé en région de langue néerlandaise) de venir voter à Aubel (en région de langue française) pour des listes francophones. De même, il autorise les électeurs de Comines-Warneton (situé en région de langue française) à venir voter à Heuvelland (en région de langue néerlandaise) pour des listes flamandes.

8. Article 67-1 de la Constitution.

9. Les candidats qui se présentent devant le collège français doivent certifier qu'ils sont d'expression française (ou allemande). Les candidats qui se présentent devant le collège néerlandais doivent certifier qu'ils sont d'expression néerlandaise.

10. Sous réserve de l'article 89*bis* du code électoral, également applicable dans le cadre de l'élection des sénateurs élus directs.

11. Articles 9 et 10-5 de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen.

candidats francophones et néerlandophones¹². Les électeurs de la circonscription wallonne ne peuvent voter que pour les candidats qui se présentent devant le collège électoral français¹³. Une règle de même nature est d'application aux électeurs des circonscriptions flamande et germanophone. Ici encore, les électeurs de Bruxelles-Hal-Vilvorde sont les seuls qui peuvent choisir de voter pour des candidats du collège français ou néerlandais¹⁴.

La circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde vient donc tempérer, sur le terrain électoral, la rigueur de la frontière linguistique. Elle offre aux francophones des communes flamandes de Hal-Vilvorde les mêmes droits électoraux que ceux reconnus aux Bruxellois en leur permettant de voter pour des listes francophones ou néerlandophones. Pour les Bruxellois, cette possibilité est inhérente au statut bilingue de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Pour les habitants de Hal-Vilvorde, elle déroge au principe selon lequel les électeurs domiciliés en région unilingue flamande ne peuvent voter que pour des candidats appelés à faire partie du groupe linguistique néerlandais.

101

L'arrondissement judiciaire de Bruxelles (Hal-Vilvorde)

Parallèlement à l'aspect électoral, la zone de Bruxelles-Hal-Vilvorde fait également office d'arrondissement judiciaire. Sur le plan de l'organisation juridictionnelle, le territoire belge est divisé en 27 arrondissements judiciaires, qui définissent le ressort territorial des tribunaux de première instance. Ils sont composés de cantons, dont les limites respectent le tracé de la frontière linguistique¹⁵. L'arrondissement judiciaire de Bruxelles agrège l'ensemble des cantons de Bruxelles-Capitale et de Hal-Vilvorde¹⁶. Alors que dans le reste du pays, la compétence territoriale des tribunaux de première instance est définie en cohérence avec la frontière linguistique, il en va autrement pour le tribunal de première instance de Bruxelles, dont la compétence territoriale s'étend à deux régions linguistiques. Sur le plan des droits reconnus aux justiciables, la loi consacre pour

12. Selon un calcul tenant compte du nombre d'habitants des circonscriptions wallonne et flamande et du résultat du vote dans la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde (art. 10-3 de cette loi).

13. Après avoir certifié qu'ils étaient d'expression française (art. 21-2, al. 8 de cette loi).

14. Sous réserve du système établi par l'article 89*bis* du code électoral, également rendu applicable ici (art. 11-1 de cette loi).

15. Les cantons définissent le ressort territorial de la juridiction de base incarnée par les justices de paix et de police (voir art. 1 de l'annexe au code judiciaire intitulée « Limites territoriales et siège des cours et tribunaux »).

16. Voir l'article 1 de l'annexe au code judiciaire précitée.

cet arrondissement un ensemble passablement complexe de principes. Essentiellement, il en ressort que les habitants de Hal-Vilvorde peuvent obtenir ou solliciter d'être jugés en français à des conditions plus souples que celles qui sont d'application ailleurs¹⁷.

BRUXELLES-HAL-VILVORDE, D'OU VIENS-TU ?

Ces aménagements particuliers qui caractérisent la zone Bruxelles-Hal-Vilvorde constituent autant d'accommodements au principe du caractère unilingue de la région de langue néerlandaise. Or, les partis flamands sont très attachés à ce principe, qu'ils voient comme un instrument permettant de protéger la langue et la culture néerlandaises en endiguant la « tache d'huile » francophone, soit le phénomène consistant à voir l'usage du français se répandre, depuis Bruxelles, vers des communes de la périphérie bruxelloise situées en Flandre. La région unilingue de langue néerlandaise a précisément été créée en vue d'enrayer ce processus. Tout ce qui fait exception au caractère unilingue de la région de langue néerlandaise est perçu comme une anomalie par le monde politique flamand. Il en va ainsi de la circonscription électorale et de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Comment, dans ces conditions, de telles figures institutionnelles ont-elles pu se trouver consacrées par la loi ?

Un héritage du passé

La circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde et l'arrondissement judiciaire de Bruxelles sont des produits de l'histoire. Ils préexistaient à la fixation en 1962-1963 d'une frontière linguistique¹⁸. Dès l'indépendance nationale, sont institués, au sein de la province de Brabant, les arrondissements administratifs de Nivelles, de Bruxelles et de Louvain¹⁹. D'emblée, pour l'organisation des élections, la législation électorale recourt à ces subdivisions administratives, qualifiées à l'origine de « districts électoraux »²⁰.

17. Voir les dispositions de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

18. Et donc également avant que ne s'amorce, par des révisions constitutionnelles et légales opérées à partir de 1970, le processus de transformation de l'État unitaire en État fédéral.

19. Voir Stéphane Rillaerts, « La frontière linguistique, 1878-1963 », *Courrier hebdomadaire*, Bruxelles, CRISP, 2010, n° 2069-2070, p. 13.

20. Voir la loi du 3 mars 1831, article 49. L'article 19 de cette loi parle de « districts administratifs ». Son article 55 fixe la liste des districts et vise, pour la province de Brabant, les districts de Bruxelles, Nivelles et Louvain. Voir également Émile Huytens, *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831*, Bruxelles, Société typographique belge, 1844, p. 639 sq.,

Le caractère singulier de l'arrondissement électoral de Bruxelles commence à transparaître lors de la fixation de la frontière linguistique par les lois du 8 novembre 1962 et du 2 août 1963. Dans le cadre de cette réforme législative, l'arrondissement administratif de Bruxelles est scindé en deux : celui de Bruxelles-Capitale et celui de Hal-Vilvorde²¹ en vue de le mettre en conformité avec le tracé de la frontière linguistique. L'arrondissement électoral de Bruxelles, rebaptisé au même moment arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, est néanmoins maintenu. Il s'agit d'une concession faite aux francophones en compensation de la fixation définitive d'une frontière linguistique²². La province de Brabant, faite d'arrondissements administratifs situés dans trois régions linguistiques différentes, subsiste également. Il apparaît alors que cet arrondissement électoral et cette province sont en décalage par rapport au découpage du pays en régions linguistiques. En 1970, la consécration des régions linguistiques dans la Constitution accentue ce décalage.

103

Par la suite, le caractère hétérodoxe de la province de Brabant et de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde s'intensifie sous l'effet du processus de fédéralisation. La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifiée en 1988, attribue aux régions wallonne et flamande des compétences en matière de tutelle sur les provinces et de financement des provinces, qui ne trouvent cependant pas à s'exercer à l'égard de la province de Brabant. Du fait de l'assise territoriale particulière de cette province, la compétence demeure dans le giron de l'État national. À ce moment, la scission de la province du Brabant apparaît comme inéluctable, comme l'aboutissement logique de la dynamique institutionnelle enclenchée dans les années 1970²³. Le démantèlement de la province de Brabant intervient en 1993. Deux nouvelles provinces sont instituées en conformité avec le tracé de la frontière linguistique : la province de Brabant wallon, en région de langue française,

spécialement 652 *sq.* Une loi du 3 juin 1839 portant des modifications à la loi électorale pour les provinces de Limbourg et de Luxembourg se réfère à la notion d'arrondissement. L'article 136 du code électoral établi par la loi du 28 juin 1894 utilise la même terminologie.

21. À ce moment, les six communes à statut spécial de la périphérie bruxelloise sont érigées en arrondissement administratif distinct et soustraites par la loi à la division du territoire en régions linguistiques. En 1970, ces six communes sont intégrées par la loi à l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde et donc à la région de langue néerlandaise.

22. Stéphane Rillaerts, « La frontière linguistique, 1878-1963 », art. cit., p. 13 et 90.

23. Ainsi que l'écrit Paul Charlier, « il est aberrant qu'une entité de droit public décentralisée géographiquement fasse partie de plusieurs États fédérés [...] » (cité par Philippe De Bruycker, « La scission de la province de Brabant », *Les Réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé ?*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 275).

et celle de Brabant flamand, en région de langue néerlandaise²⁴. Cette réforme représente un pas important vers la consolidation du caractère unilingue de la région de langue néerlandaise. L'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde est maintenu mais rebaptisé « circonscription électorale », à l'instar des autres arrondissements électoraux du pays²⁵.

Un maintien contestable

104 La scission de la province de Brabant n'obligeait-elle pas le législateur à scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde ? L'absence d'une telle scission n'emporte-t-elle pas certaines discriminations à l'égard des électeurs flamands de Hal-Vilvorde ainsi que des candidats flamands de la circonscription²⁶ ? Cette question est posée à la Cour constitutionnelle (alors Cour d'arbitrage). Par un arrêt du 22 décembre 1994, la Cour valide le maintien de la circonscription. Le dispositif attaqué, estime-t-elle, poursuit un objectif légitime car il « procède d'un choix dicté par le souci d'un compromis global dans le cadre duquel l'indispensable équilibre a été recherché entre les intérêts des différentes Communautés et Régions au sein de l'État belge ». Ce même dispositif n'emporte par ailleurs pas d'effets disproportionnés à l'égard des électeurs et des candidats flamands de la province. Il est donc valide au regard de la Constitution²⁷.

La Constitution n'impose donc pas de mettre l'ensemble des découpages électoraux en conformité avec les limites des régions linguistiques. Il n'existe à charge du législateur aucune obligation *a priori* de scinder la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Cette scission correspond à une possibilité, laissée à l'appréciation du pouvoir législatif, sans préjudice bien entendu d'un contrôle de constitutionnalité sur les modalités techniques de mise en œuvre d'une réforme touchant à cette circonscription.

24. Article 4 de la Constitution.

25. Par une modification intervenue en 1993, le constituant a consacré dans la Charte fondamentale cette nouvelle terminologie (voir l'art. 63 de la Constitution, l'art. 99 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État et l'arrêté royal du 5 avril 1994 relatif à la mise en concordance des dispositions du code électoral avec la terminologie de la Constitution).

26. La possibilité reconnue aux seuls électeurs de Hal-Vilvorde de voter avec les Bruxellois pour des listes de candidats francophones n'implique-t-elle pas une violation du principe d'égalité à l'égard des électeurs et des candidats flamands de la province de Brabant flamand, dès lors que les électeurs domiciliés dans les autres arrondissements de la région unilingue de langue néerlandaise (exception faite des habitants fouronnais, comme nous l'avons vu précédemment) ne peuvent voter que pour des candidats appelés à relever du groupe linguistique néerlandais ?

27. CC, 22 décembre 1994, n° 90/94.

L'homogénéisation de la région unilingue de langue néerlandaise ne pourra dès lors devenir une réalité que si une loi fédérale votée à la majorité ordinaire²⁸ décide de scinder la circonscription. Dans le système institutionnel belge, le vote d'une telle loi suppose normalement qu'un consensus soit trouvé à ce propos entre les partenaires (francophones et flamands) appelés à former la majorité après les élections. Le droit public belge aménage diverses garanties en faveur des francophones qui sont minoritaires dans l'État belge, notamment la parité entre francophones et néerlandophones au sein du Conseil des ministres, le fait que cet organe décide selon la règle du consensus, la sanction des lois par le gouvernement, l'existence de groupes linguistiques au Parlement et la possibilité pour les élus francophones d'actionner la sonnette d'alarme en vue de paralyser le processus législatif²⁹. Ces éléments font qu'une réforme législative qui suscite l'opposition radicale des francophones ne peut que très difficilement être adoptée par la majorité flamande. Les formations politiques francophones ayant de longue date exprimé leur refus de cette scission, celle-ci, bien qu'écrite dans les astres³⁰, est demeurée dans les limbes. Après 1994, le monde politique flamand reste partisan de la scission mais s'abstient d'en faire une question prioritaire vu l'absence de consensus politique.

105

BRUXELLES - HAL - VILVORDE, OÙ VAS-TU ?

En 2002, survient un élément nouveau, qui, à la manière d'un détonateur, va redonner corps à la revendication flamande de scission de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde. En 1999, sous la houlette du libéral flamand Guy Verhofstadt, une majorité arc-en-ciel (libérale, socialiste et écologiste) se met en place et relègue dans l'opposition les sociaux-chrétiens. Ce gouvernement se met d'accord pour réformer le système électoral par diverses mesures. L'une d'elles consiste à redessiner les contours des circonscriptions électorales pour l'élection de la Chambre des représentants. Alors que la plupart des provinces sont composées d'une pluralité de circonscriptions, il est proposé de faire correspondre les limites des circonscriptions à celles des provinces. L'objectif est de

28. Il n'y a pas d'exigence de majorité spéciale pour voter une telle loi. Les lois spéciales requièrent pour leur adoption une majorité de présents et de suffrages positifs dans chaque groupe linguistique ainsi qu'un total d'au moins deux tiers de voix favorables (voir l'art. 4 de la Constitution).

29. Article 54 de la Constitution. Sur cette notion, voir ci-dessous.

30. Selon les mots de Jean-Luc Dehaene, Premier ministre de 1992 à 1999.

permettre aux candidats à la Chambre de se présenter aux suffrages de l'ensemble des électeurs de leur province. Cette réforme suscite toutefois un obstacle politique majeur : « provincialiser » les circonscriptions implique, en Brabant flamand, la création d'une circonscription à l'échelle de la province. Pour ce faire, les arrondissements administratifs de Hal-Vilvorde et de Louvain devraient être agglomérés. La circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde devrait donc être scindée, ce qui, à ce moment, demeure inenvisageable pour les francophones. Plutôt que de privilégier dans cette province le *statu quo*, ce qui semblait concevable juridiquement au regard de l'arrêt du 22 décembre 1994 de la Cour constitutionnelle, une solution technique est trouvée. Le législateur maintient les circonscriptions de Bruxelles-Hal-Vilvorde et Louvain, mais prévoit des listes flamandes identiquement composées dans ces deux circonscriptions, ainsi

106 que l'addition des voix obtenues par ces listes dans ces deux ensembles en vue de la dévolution des sièges du côté flamand. Cette solution, baptisée fausse scission ou scission horizontale, repose sur une construction passablement complexe dont l'ingéniosité tient à ce qu'elle permet, sans toucher à l'existence de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde, d'accorder aux électeurs flamands de la province de Brabant flamand des droits similaires à ceux accordés aux électeurs des autres provinces. Trois différences subsistent néanmoins. *Primo*, la province de Brabant flamand reste divisée en deux circonscriptions (dont l'une déborde les limites du territoire provincial). *Secundo*, les habitants domiciliés dans l'arrondissement de Hal-Vilvorde conservent le droit de voter pour des candidats francophones se présentant également à Bruxelles et ne sont donc pas tenus de voter pour les listes qui se présentent sur l'ensemble du territoire provincial. *Tertio*, les candidats figurant sur les listes flamandes ne se présentent pas uniquement devant les électeurs de la province mais également devant ceux de Bruxelles. Ce système est consacré par la loi du 13 décembre 2002.

Une réforme inconstitutionnelle

Cette loi est attaquée devant la Cour constitutionnelle, qui la juge inconstitutionnelle³¹. La Cour aperçoit une contrariété entre le système de fausse scission et les principes d'égalité et de non-discrimination combinés avec l'article 63 de la Constitution aux termes duquel « chaque circonscription électorale compte autant de sièges que le chiffre de sa

31. Arrêt de suspension n° 30/2003 du 26 février 2003 et arrêt d'annulation n° 73/2003 du 26 mai 2003.

population contient de fois le diviseur fédéral, obtenu en divisant le chiffre de la population du Royaume par cent cinquante ». Selon la Cour, la création pour les listes néerlandophones d'un territoire électoral formé de deux circonscriptions, Bruxelles-Hal-Vilvorde et Louvain, est contraire à l'article 63 de la Constitution qui « impose que chaque circonscription électorale reçoive le nombre de sièges qui lui revient en vertu du chiffre de sa population ». La suppression d'une telle garantie est discriminatoire. L'arrêt suspend en conséquence le dispositif légal consacrant la fausse scission, de manière à empêcher sa mise en œuvre dans le cadre des élections législatives du 18 mai 2003. Dans les circonscriptions de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain, les élections ont donc lieu selon l'ancien système.

Huit jours après les élections, la Cour annule le dispositif légal litigieux, pour les mêmes motifs. Elle examine alors si la loi, compte tenu de cette annulation, ne comporte pas une autre discrimination. L'annulation du système de fausse scission emporte en effet que toutes les circonscriptions pour l'élection de la Chambre des représentants sont provincialisées à l'exception du Brabant flamand, sans aucune compensation en faveur des électeurs et candidats de cette province. Une telle situation ne viole-t-elle pas le principe d'égalité ? En substance, la Cour laisse entendre que la consécration d'une circonscription à l'échelle du Brabant flamand (impliquant la disparition de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde) est nécessaire dans le contexte légal caractérisé par une provincialisation généralisée des (autres) circonscriptions. Toutefois, les motifs exprimés par la Cour sur ce terrain sont très ambigus, comme si les juges constitutionnels avaient eu peur d'exprimer ouvertement ce qu'ils avaient à dire. En effet, à aucun moment la Cour n'évoque ouvertement une obligation de scission de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde, ni ne conclut explicitement au caractère discriminatoire de l'absence de scission dès lors que toutes les autres circonscriptions sont provincialisées, ni n'indique en quoi sa jurisprudence de 1994 ne serait plus susceptible de justifier le maintien de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde dans ce contexte. La Cour rejette d'ailleurs le grief selon lequel l'absence de circonscription provinciale en Brabant flamand est discriminatoire. Néanmoins, l'arrêt doit se comprendre comme aboutissant à la conclusion inverse. En effet, au terme d'un raisonnement particulièrement opaque³², la Cour énonce que la répartition en cir-

32. Pour plus de détails, voir Bernard Blero, *Droit constitutionnel*, 1, *Le Système institutionnel*, Presses universitaires de Mons, 2010, p. 113 sq.

conscriptions électorales, telle qu'elle résulte de la loi du 13 décembre 2002 partiellement annulée, ne peut être maintenue au-delà de l'échéance légale de la législature en cours, soit le 24 juin 2007. La Cour considère donc que la loi attaquée amputée du système de la fausse scission viole les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

Sollicités afin d'éclairer le Parlement sur la portée de l'arrêt, les juristes ne peuvent s'accorder. Du côté néerlandophone, l'arrêt est interprété en ce sens qu'il oblige le législateur à conférer au Brabant flamand un statut similaire à celui des autres provinces, d'où une obligation de scinder la circonscription si le schéma de la provincialisation des circonscriptions est maintenu³³. Du côté francophone, on comprend l'arrêt autrement, en considérant que c'est à dessein que la Cour ne dénonce explicitement aucune discrimination ni inconstitutionnalité³⁴. Ainsi, pour Hugues Dumont, l'arrêt signifie uniquement que le législateur doit s'appropriier (par une déclaration au Parlement, une loi interprétative...) la réforme législative des circonscriptions amputée du système de la fausse scission, en explicitant les motifs susceptibles de justifier la différence de traitement qui résulte du maintien de circonscriptions infra-provinciales dans la seule province de Brabant flamand³⁵.

Consultée sur le texte de diverses propositions de loi visant à corriger la loi du 13 décembre 2002, la section de législation du Conseil d'État, statuant en assemblée générale, se rallie à l'opinion de la doctrine flamande en faisant valoir que l'arrêt implique une obligation de scinder la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde pour l'élection de la Chambre des représentants si le législateur maintient un système de circonscriptions provinciales³⁶. Fait inédit, en 2007 puis en 2009, les présidents de la Cour constitutionnelle non seulement s'aventurent à se prononcer publiquement sur la portée de l'arrêt, mais s'expriment en outre de façon partiellement contradictoire³⁷.

33. Avis exprimés par écrit à l'adresse du Parlement par Patricia Popelier, Kaat Leus, Paul Van Orshoven et Karl Rimanque (documents non publiés).

34. Voir l'intervention de Marc Verdussen dans le cadre des auditions tenues devant la commission de l'Intérieur de la Chambre des représentants (document non publié).

35. Intervention dans le cadre des auditions tenues devant la commission de l'Intérieur de la Chambre des représentants (document non publié).

36. Voir l'avis de la section de législation du Conseil d'État du 23 août 2004, *Documents parlementaires*, Ch., L51, n° 333/2; avis du 9 novembre 2004, *Documents parlementaires*, Ch., L51, n° 1365/2; avis du 25 octobre 2007, *Documents parlementaires*, Ch., L52, n° 37/5, p. 7 sq.

37. La Cour constitutionnelle a deux présidents, l'un francophone, l'autre néerlandophone, qui exercent une présidence tournante. MM. Bossuyt et Melchior, respectivement président néerlandophone et francophone, expriment tour à tour des avis divergents au sujet de la constitutionnalité d'élections organisées sans modification apportée à la législation électorale

Une portée juridique limitée

Au final, l'arrêt du 26 mai 2003 paraît devoir se lire comme suit. Dans le cadre des élections législatives pour la Chambre des représentants, l'absence de circonscription à l'échelle du Brabant flamand est discriminatoire, dès lors que, partout ailleurs, les circonscriptions sont provincialisées. Si le schéma de la provincialisation est maintenu par le législateur, il faut désagréger sur le plan électoral les arrondissements administratifs de Bruxelles-Capitale et de Hal-Vilvorde, agréger ce dernier à l'arrondissement de Louvain et instituer ainsi une circonscription à l'échelle du Brabant flamand. Une interrogation subsiste concernant la possibilité, au titre de modalité spéciale, de faire échapper certaines communes de Hal-Vilvorde à ce régime (singulièrement les six communes à statut spécial de la périphérie bruxelloise) pour les rattacher à la circonscription de Bruxelles.

109

Un double enseignement en découle. D'une part, seule l'élection de la Chambre des représentants est concernée par l'arrêt, non l'élection du Sénat ni celle du Parlement européen, pour lesquelles le territoire n'est pas divisé en circonscriptions provinciales. D'autre part, pour ce qui concerne la Chambre des représentants, le rétablissement par le législateur des anciennes circonscriptions infra-provinciales est techniquement de nature à résoudre la difficulté³⁸. L'arrêt du 26 mai 2003 n'emporte donc aucune condamnation généralisée des aménagements institutionnels particuliers consacrés dans la zone de Bruxelles-Hal-Vilvorde: seule l'élection de la Chambre des représentants est concernée. De plus, cette condamnation n'est pas de principe mais contingente, de nature à s'effacer si le législateur renonce à la réforme des circonscriptions réalisée en 2002. On le voit, sur le plan juridique, la portée de l'arrêt est en définitive limitée. Sur le plan politique, par contre, son impact va s'avérer dévastateur.

De lourdes conséquences politiques

L'arrêt du 26 mai 2003 fait (inévitablement) l'objet d'une instrumentalisation politique. Une crise politique majeure va s'ensuivre. Après les

(*La Libre Belgique*, 14 novembre 2007). En 2009, M. Martens, président francophone, conclut comme M. Bossuyt à l'inconstitutionnalité d'élections organisées dans ces conditions (*Le Soir*, 24 novembre 2009).

38. Comme l'a expressément relevé la section de législation du Conseil d'État dans son avis rendu en assemblée générale le 9 novembre 2004 (*Documents parlementaires*, Ch., L51, n° 1365/2, p. 11 et 12).

110 élections législatives de mai 2003, une majorité dite violette, associant libéraux et socialistes, est mise en place, avec Guy Verhofstadt pour la seconde fois au poste de Premier ministre. Ce gouvernement propose de mettre en place un forum pour résoudre les questions institutionnelles. La méthode ne donne pas de résultat tangible. Le 13 juin 2004 se déroulent les élections communautaires et régionales. En Communauté flamande, les sociaux-chrétiens (CD&V) et les nationalistes de la N-VA, unis en cartel, remportent les élections. Ils forment une coalition avec les socialistes (SP-A) et les libéraux (VLD). Dans leur accord de gouvernement *régional et communautaire*, ces formations s'engagent à ce que leurs parlementaires *fédéraux* introduisent des propositions de scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles. Ils prennent en outre l'engagement de les voter sans délai, indépendamment des procédures mises en place au niveau fédéral en vue de résoudre les questions institutionnelles. Le CD&V et la N-VA, qui sont dans l'opposition au niveau fédéral, piègent ainsi leurs partenaires libéraux et socialistes flamands, qui eux participent à la majorité aux deux niveaux de pouvoir, en obtenant qu'ils s'engagent à se comporter au fédéral comme des mercenaires de la cause flamande disposés à soutenir des propositions législatives de scission sur lesquelles aucun consensus n'existe au sein de la majorité fédérale. En pratique, au fédéral, le SP-A et le VLD ne souhaitent pas provoquer de crise politique. Ils rechignent dès lors à tenir leur engagement et subissent une pression politique au Parlement fédéral. C'est pour stigmatiser cette frilosité et le double langage de ces partis qu'Yves Leterme (à l'époque ministre-président du gouvernement de la Communauté flamande) invite le SP-A et le VLD à faire preuve de « cinq minutes de courage politique » en votant, majorité flamande contre minorité francophone, les propositions de scission inscrites à l'ordre du jour de la commission de l'Intérieur de la Chambre. La lecture selon laquelle la réforme de 2002 visait aussi à affaiblir politiquement les sociaux-chrétiens flamands explique peut-être la virulence de cette charge politique³⁹.

À la recherche d'une solution globale

En 2005, le gouvernement Verhofstadt II s'attaque au problème. À l'issue de plusieurs nuits de négociations, les partenaires de la majorité violette parviennent à identifier les lignes d'un compromis sur la question. Il

39. Ceux-ci, semble-t-il, étaient plutôt avantagés par le système des circonscriptions sous-provinciales, dont ils avaient prôné le maintien depuis les bancs de l'opposition.

s'agit de régler la question de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde, ainsi que de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, mais dans le cadre d'un paquet plus global intégrant des solutions à d'autres dossiers communautaires.

En ce qui concerne la circonscription électorale, il n'est prévu d'apporter des modifications qu'en ce qui concerne la Chambre des représentants en créant trois collèges électoraux (pour Bruxelles, Hal-Vilvorde et Louvain) composés chacun des électeurs domiciliés dans les trois arrondissements administratifs correspondants. Un système de listes unilingues est consacré. Les électeurs des collèges de Louvain et de Hal-Vilvorde ne peuvent voter que pour des listes de candidats néerlandophones. Ceux du collège de Bruxelles ont le choix de voter pour des listes de candidats néerlandophones ou francophones. La même possibilité est offerte aux électeurs des six communes à facilités de la périphérie bruxelloise, érigées en sous-collèges au sein du collège de Hal-Vilvorde. Pour les habitants des autres communes de Hal-Vilvorde, un système particulier est aménagé⁴⁰, leur permettant de se déplacer à Bruxelles en vue d'y voter pour des candidats francophones. Toutefois, ce droit est limité et extinctif. Il n'est reconnu qu'aux habitants ayant la qualité d'électeur au moment de l'entrée en vigueur de la réforme (ce qui exclut les personnes qui viendraient s'installer dans ces communes ultérieurement, ainsi que les mineurs d'âge) et cesse d'exister dès que le nombre d'électeurs inscrits qui y recourent tombe sous la barre des 10 % de l'ensemble des électeurs inscrits.

111

Pour ce qui concerne l'arrondissement judiciaire, l'accord proposait de dédoubler le siège du tribunal de première instance en créant deux tribunaux, un francophone et l'autre néerlandophone, ayant la même compétence territoriale que la juridiction actuelle, avec maintien des règles en matière de renvoi des affaires vers l'autre pôle linguistique. Le ministère public est scindé territorialement en deux parquets bilingues : l'un pour Bruxelles (composé à 80 % de magistrats francophones et 20 % de magistrats néerlandophones) et l'autre pour Hal-Vilvorde (également bilingue mais dans une proportion inverse). La scission territoriale du parquet est donc compensée par la création, dans la région unilingue de langue néerlandaise, d'un parquet composé pour partie de magistrats francophones.

40. Inspiré de l'article 89 *bis* du code électoral (voir plus haut).

Les négociations échouent

Cet accord n'a finalement pas pu être concrétisé. Le parti Spirit, formation nationaliste alliée aux socialistes flamands, juge les concessions flamandes démesurées et quitte la table des négociations. Celles-ci avortent. En dépit de cet échec cuisant, aucun parti flamand au sein du gouvernement Verhofstadt II ne demande la démission du gouvernement. La page est provisoirement tournée. Les questions institutionnelles sont reportées à la législature suivante. La négociation de 2005 et son issue malheureuse représentent une défaite amère pour les partis flamands et une victoire à la Pyrrhus pour les francophones. Les premiers n'obtiennent en effet aucune avancée dans une discussion institutionnelle où ils avaient placé la barre très haut en s'engageant devant leur opinion publique à obtenir la scission de la circonscription « sans délai ». Cela laisse présager des lendemains difficiles pour le pays et pour les francophones : ces difficultés se matérialisent après les élections législatives de 2007.

Le vote unilatéral de la scission

Les élections de 2007 sont remportées par le cartel CD&V – N-VA, côté flamand, et par les libéraux, côté francophone, tandis que les socialistes, affectés au sud du pays par des scandales à répétition, sortent perdants du scrutin. Après les élections, parallèlement aux discussions visant à former une équipe gouvernementale orange bleue sous la houlette d'Yves Leterme et alliant les sociaux-chrétiens, les nationalistes flamands et les libéraux, les propositions de loi visant à une scission de Bruxelles-Hal-Vilvorde sont à nouveau déposées au Parlement. Près de 150 jours après les élections, aucune ébauche de solution ne se dessine sur le dossier institutionnel. Le mercredi 6 novembre 2007, alors que le processus de formation du gouvernement fédéral piétine, se produit un incident majeur. En commission de l'Intérieur de la Chambre, les partis flamands décident de voter, majorité flamande contre minorité francophone, la proposition de loi ordinaire organisant la scission sans contrepartie de la circonscription. Les élus francophones se lèvent et quittent la séance.

Ce vote provoque un électrochoc dans l'opinion publique francophone. On évoque une crise de régime. L'émotion tient au contenu du texte voté mais surtout à ce que révèle l'incident au sujet de l'état d'esprit du monde politique flamand face aux dossiers qui divisent le nord et le sud du pays. Le message semble être le suivant : les élus flamands, jusqu'ici toujours enclins à négocier avec les élus francophones, minoritaires au Parlement, s'approprièrent unilatéralement ce qu'ils convoitaient si ces

derniers leur opposent un non jugé abusif. Du côté francophone, le questionnement est existentiel. Où mène cette logique ? L'État fédéral belge est-il encore viable si la majorité flamande décide d'imposer ses vues à la minorité francophone dans les dossiers – ils sont légion – où les intérêts du nord et du sud du pays s'opposent ? Les francophones ne doivent-ils pas se préparer mentalement et concrètement à un scénario de scission du pays ?

La riposte francophone

Si ce vote unilatéral frappe profondément les esprits wallons et bruxellois, la suite des événements va montrer à quel point il est difficile pour les élus flamands de passer en force au Parlement. En effet, près de trois ans après ce vote, la proposition litigieuse n'est toujours pas votée. C'est que le droit constitutionnel belge offre aux francophones divers moyens de se défendre contre les initiatives unilatérales de l'autre communauté : la sonnette d'alarme et la procédure en conflit d'intérêt⁴¹.

113

La sonnette d'alarme désigne la motion signée par les trois quarts des membres d'un groupe linguistique de la Chambre ou du Sénat, par laquelle ce groupe fait valoir qu'un texte de loi voté en commission porte gravement atteinte aux intérêts de sa communauté. La motion ne peut être déposée qu'après le dépôt du rapport de la commission et doit l'être avant le vote en séance plénière. Elle suspend la procédure législative pendant 30 jours. Le dossier est transmis au gouvernement pour arbitrage.

Le conflit d'intérêt émane quant à lui d'une assemblée tierce. En l'occurrence, il peut s'agir du Parlement de la Communauté française, du Parlement de la Région wallonne, du Parlement de la Communauté germanophone, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, ou encore de deux assemblées dédoublées des organes de la Région de Bruxelles-Capitale, celle de la Commission communautaire commune⁴² et celle de la Commission communautaire française. La motion doit être votée aux trois quarts des voix de l'assemblée⁴³. La procédure est suspendue pendant 60 jours, afin de permettre aux assemblées de se

41. Articles 54 de la Constitution et 32 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980.

42. La Commission communautaire commune regroupe tous les élus régionaux bruxellois, la Commission communautaire française comprend les 72 élus régionaux bruxellois du groupe linguistique français.

43. Le vote d'une telle motion par la Commission communautaire commune obéit à des règles particulières.

concerter. Le dossier est ensuite transmis au Sénat qui dispose de 30 jours pour rechercher une solution et faire rapport au Comité de concertation, organe intergouvernemental composés de ministres fédéraux et fédérés, lequel dispose à son tour de 30 jours pour essayer de dégager une solution au consensus. Ces procédures peuvent être enclenchées les unes à la suite des autres, ce qui permet aux francophones de bloquer le dossier sur une très longue période.

114 C'est ce qui s'est produit *in casu*. Les francophones ont choisi d'actionner le conflit d'intérêt avant la sonnette d'alarme. Une procédure en conflit d'intérêt a ainsi été votée par le Parlement de la Communauté française, après quoi un gouvernement a pu être mis en place : d'abord intérimaire, sous la houlette de Guy Verhofstadt, puis de plein exercice, avec Yves Leterme comme Premier ministre. Une nouvelle procédure en conflit d'intérêt a été initiée par l'assemblée de la Commission communautaire française, puis par le Parlement régional wallon, et enfin par celui de la Communauté germanophone. Alors que le tour du Parlement régional bruxellois arrivait, les élus régionaux francophones de la majorité se sont montrés réticents à impliquer la Région bruxelloise dans une procédure en conflit d'intérêts, notamment par crainte de mettre à mal le fonctionnement de celle-ci (qui repose sur la recherche de compromis entre la majorité francophone et la minorité néerlandophone). Dès lors, le jeudi 29 avril 2010, le groupe linguistique français de la Chambre des représentants, pour la deuxième fois depuis la consécration du mécanisme en 1970, a actionné la procédure de la sonnette d'alarme de manière à éviter la discussion en plénière de la proposition de loi litigieuse.

Bruxelles-Hal-Vilvorde : une crise qui n'en finit pas

Ce dernier vote est intervenu quelques jours avant la dissolution du Parlement, à un moment où le gouvernement Leterme était démissionnaire. Il faut se rappeler qu'Yves Leterme, après avoir démissionné une première fois en raison de soupçons de violation de la séparation des pouvoirs dans le cadre de la crise bancaire et financière, s'estime politiquement blanchi et revient au gouvernement où il occupe le poste de ministre des Affaires étrangères. En novembre 2009, servi par le destin européen d'Herman Van Rompuy, il redevient Premier ministre. Parallèlement, Jean-Luc Dehaene, ex-Premier ministre connu pour sa grande capacité à déminer les questions institutionnelles, est désigné par le roi en qualité de médiateur chargé de trouver une solution dans le dossier de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Il peine cependant à trouver un compromis.

Les libéraux flamands menacent de quitter le gouvernement fédéral à défaut d'accord. Une solution doit être trouvée, plaident-ils, car le dossier empoisonne la vie du gouvernement et l'empêche de s'attaquer efficacement aux dossiers prioritaires. Le fait que des élections anticipées seraient inconstitutionnelles, vu l'absence de réponse apportée par le législateur à l'arrêt de la Cour constitutionnelle, ne fait pas reculer ce parti qui met sa menace à exécution. Le gouvernement Leterme II se voit contraint de démissionner ⁴⁴.

Des élections anticipées sont organisées dont la constitutionnalité fait inévitablement débat vu l'absence de suites données à l'arrêt du 26 mai 2003 de la Cour constitutionnelle. La campagne électorale est placée sous le signe des questions communautaires : l'absence de solution dans le dossier de Bruxelles-Hal-Vilvorde met le thème institutionnel à l'avant-plan. En résulte un bouleversement politique au soir du 13 juin 2010 : l'ancien allié du CD&V, la N-VA, parti nationaliste et indépendantiste, devient la première force politique de Flandre avec 27 sièges pour seulement 17 aux sociaux-chrétiens, 13 aux libéraux flamands et 13 aux socialistes flamands. Il devient alors tout à fait évident que la mise en place d'une équipe gouvernementale ne pourra se concrétiser qu'à la condition de résoudre le dossier de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Ce dernier a d'ores et déjà partie liée avec la première crise politique de la nouvelle législature, qui a amené le préformateur socialiste francophone Elio Di Rupo à présenter sa démission au roi en septembre 2010. La pierre d'achoppement est le refinancement de la région bruxelloise censé constituer l'une des compensations à la scission de Bruxelles-Hal-Vilvorde ⁴⁵.

115

Au total, on s'en aperçoit, le potentiel de nuisance du dossier Bruxelles-Hal-Vilvorde s'avère exceptionnellement élevé. Il importe à présent d'en éclairer les raisons.

44. Ce choix des libéraux flamands, il convient de le noter, semble moins lié à leur frustration de ne pas voir le dossier Bruxelles-Hal-Vilvorde réglé qu'à leur volonté de stigmatiser devant l'opinion publique flamande l'impuissance des sociaux-chrétiens flamands à régler un dossier qu'Yves Leterme, leur chef de file au gouvernement fédéral, avait instrumentalisé sous la précédente législature, dans le but d'affaiblir le gouvernement fédéral alors dirigé par le libéral flamand Guy Verhofstadt.

45. Pour les francophones, la scission et le refinancement doivent être votés de concert. Pour les négociateurs flamands, la scission doit intervenir immédiatement tandis que le refinancement de Bruxelles ne peut devenir définitif qu'au moment du vote de la réforme globale de la loi de financement des entités fédérées, que les partis flamands appellent de leurs vœux mais dont le contenu concret reste à définir.

BRUXELLES-HAL-VILVORDE, QUE VAUX-TU ?

Il n'y a pas de fumée sans feu, l'adage est bien connu. Qu'est-ce qui justifie que cette question, dont l'impact sur la vie des citoyens paraît marginal, provoque des crispations politiques aussi intenses ?

Les motivations flamandes

Un premier constat s'impose. La revendication flamande visant à supprimer la circonscription électorale ne tient pas à une volonté d'améliorer le bon fonctionnement des services publics, la cohérence des compétences ou le bien-être des citoyens. Elle repose essentiellement sur un argumentaire d'ordre politico-linguistique⁴⁶ auquel les francophones ne sont pas sensibles.

La défense de l'identité flamande

Le mouvement flamand né au XIX^e siècle avait comme objectif de protéger la langue et la culture flamandes menacées par la langue française utilisée par l'élite. Au XX^e siècle, le mouvement flamand a dénoncé le phénomène de la tache d'huile francophone, cette francisation progressive, à partir de la capitale du pays, d'une série de communes flamandes. En vertu du régime linguistique établi dans l'entre-deux-guerres, des recensements étaient opérés qui pouvaient se traduire par un changement du régime linguistique applicable dans les communes. Le recensement linguistique de 1947 fait apparaître une extension significative de l'usage du français dans les communes de l'agglomération bruxelloise et de sa périphérie⁴⁷. Ainsi, trois communes de la périphérie bruxelloise où vivaient une majorité de néerlandophones deviennent majoritairement francophones et sont intégrées à l'agglomération bruxelloise⁴⁸. Quatre autres entités perdent leur statut de commune unilingue flamande et se voient dotées d'un régime de facilités aménagées en faveur des francophones⁴⁹.

À l'image de ce qu'éprouvent les Québécois francophones à l'égard de la culture anglophone, les partis flamands considèrent que la langue

46. Il faut nuancer pour ce qui concerne la scission de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles. Des arguments liés à la gestion des phénomènes criminels sont en effet mis en avant en vue de justifier cette scission.

47. Stéphane Rillaerts, « La frontière linguistique, 1878-1963 », art. cit., p. 42 *sq.*

48. Loi du 2 juillet 1954. Il s'agit d'Evere, Ganshoren et Berchem-Sainte-Agathe.

49. Kraainem, Drogenbos, Linkebeek et Wemmel.

et la culture flamandes baignent dans un environnement culturel hostile dominé par le français. Par conséquent, langue et culture flamandes doivent être protégées par des mesures spéciales. Un des éléments clés de cette protection consiste à définir un territoire à l'intérieur duquel l'usage du néerlandais est obligatoire dans les rapports avec les services publics. La consécration en 1962-1963 d'une frontière linguistique et des régions linguistiques permet de délimiter un espace obéissant à cette règle, sauf, par exception, dans les communes à statut spécial. Ce souci d'homogénéisation est à la base du refus de la Communauté flamande de ratifier la convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités. La crainte est que cette convention emporte une obligation pour l'État belge et ses composantes (dont la Communauté flamande) de reconnaître des droits aux francophones de Flandre si ces derniers se voyaient qualifiés de minorité au sens de la Convention. C'est cette même préoccupation qui fonde la politique de l'État fédéré flamand visant à flamandiser les communes autour de Bruxelles, laquelle s'est traduite par un éventail de mesures, le plus souvent controversées, telle l'adoption par le pouvoir exécutif de la Communauté flamande de circulaires visant à interpréter restrictivement les facilités linguistiques accordées aux francophones des communes à statut spécial. 117

C'est cette même logique d'homogénéisation linguistique qui conduit les partis flamands à souhaiter la suppression de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Sur le plan électoral, cette circonscription accorde aux francophones des 35 communes flamandes de Hal-Vilvorde des droits similaires à ceux des francophones de la région bilingue de Bruxelles. Ceci est vu par le nord du pays comme un élément de nature à conforter les francophones de Flandre dans leur identité francophone et dans leur refus de s'intégrer en adoptant la langue de la région où ils vivent. Il importe, estime le pouvoir politique flamand, de briser ce lien entre les francophones de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et ceux des communes unilingues de Hal-Vilvorde et de faire en sorte que ces derniers ne puissent plus voter que pour des listes de candidats qui se présentent exclusivement devant les électeurs de la région de langue néerlandaise. Sans doute la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde comporte-t-elle un avantage électoral pour les Flamands de Bruxelles, très minoritaires sur le plan électoral dans cette région. Elle leur permet en effet de se faire élire grâce aux voix des électeurs flamands des communes de Hal-Vilvorde. En cas de scission, si l'on applique le suffrage universel sans correctif (consistant à consacrer un

apparemment⁵⁰ avec le Brabant flamand ou à garantir légalement un certain nombre de sièges aux listes flamandes à Bruxelles), les listes de candidats flamands à Bruxelles seraient considérablement affaiblies et ne parviendraient plus, d'après des simulations opérées sur la base des résultats électoraux lors de dernières élections, qu'à décrocher un seul siège. Cet élément a conduit les parlementaires flamands à prévoir dans leurs propositions de scission des mécanismes correcteurs en vue de protéger la minorité flamande de Bruxelles.

En cas de sécession

118 On peut également se demander si cette volonté d'homogénéisation linguistique qu'expriment à l'unisson les partis flamands ne s'appuie pas sur des considérations de type géostratégique tenant au souci d'éradiquer tous les éléments d'ordre territorial de nature à entretenir une ambiguïté sur le caractère unilingue flamand des communes flamandes de la périphérie bruxelloise. Pour comprendre ce souci, il faut se placer dans la perspective d'une disparition du pays. Dans ce cas, si l'on se réfère au principe de l'*Uti possidetis* qui a été appliqué en diverses occasions en matière de succession d'État, ce sont les frontières administratives de l'État démantelé qui sont censées servir de base pour la délimitation des frontières des nouveaux États⁵¹. Si toutes les structures administratives de l'État sont calquées sur des frontières claires, l'espace de discussion se restreint. Cet espace s'élargit au contraire dès lors qu'il subsiste des découpages qui ne cadrent pas avec ces délimitations administratives, telle une circonscription électorale ou un arrondissement judiciaire. Il semble alors naturel qu'un débat s'engage concernant le statut territorial des communes de l'arrondissement de Hal-Vilvorde et singulièrement celles à statut spécial : sont-elles apparentées au territoire flamand ou bruxellois ? Si des instances internationales en arrivaient à devoir s'exprimer sur la question, elles se trouveraient face à l'alternative suivante : intégrer ces communes au territoire du nouvel État flamand, soit une entité politique qui a mené une politique très peu ouverte à l'égard des minorités francophones sur son territoire, ou rattacher tout ou partie de

50. L'apparemment est le procédé qui consiste, après que des listes candidates dans des circonscriptions différentes ont fait le choix de se lier électoralement, à additionner les voix exprimées en faveur de ces listes et à procéder à la dévolution d'une partie des sièges sur cette base.

51. Sur ce principe, voir Olivier Corten, Barbara Delcourt, Pierre Klein et Nicolas Levrat (dir.), *Démembrements d'États et Délimitations territoriales : l'uti possidetis en question*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

ces communes à la région bilingue de Bruxelles-Capitale, où la minorité néerlandophone bénéficie de nombreuses protections légales et où elle n'est la cible d'aucune politique visant à restreindre ses droits linguistiques⁵². Or, l'idée de devoir céder aux Bruxellois (très majoritairement francophones) des portions de territoire flamand constitue le scénario dans lequel le nord du pays semble ne vouloir entrer à aucun prix. Si toutes les structures administratives étaient mises en concordance avec la subdivision du territoire en régions linguistiques, ce risque pourrait sembler écarté. D'où la volonté pressante de scinder la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde et l'arrondissement judiciaire de Bruxelles.

Les motivations francophones

Préserver le lien avec les francophones des communes flamandes

119

Une des premières raisons pour lesquelles les francophones veulent le maintien de la circonscription est électorale. Son existence permet en effet aux candidats francophones bruxellois de capter les voix des francophones habitant les communes de Hal-Vilvorde, lesquels représentent entre 100 000 et 150 000 personnes (sur les 530 000 habitants que comptent les communes de l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde).

Une deuxième raison tient à la volonté de ne pas abandonner davantage à l'autorité politique flamande les francophones de Hal-Vilvorde et singulièrement ceux des communes à facilités, vu la politique de la Communauté flamande visant à décourager l'usage du français, y compris dans les communes à statut spécial. Du point de vue francophone, les facilités ont été concédées à titre définitif en contrepartie de la fixation elle aussi définitive de la frontière linguistique, ce que confirment les travaux préparatoires des lois linguistiques⁵³. Ces éléments n'ont pas empêché la Communauté flamande, en sa qualité d'autorité exerçant la tutelle générale de légalité sur les communes, d'édicter des circulaires qui mettent en avant une interprétation restrictive selon laquelle les facilités ne doivent être accordées qu'à la condition que l'administré en exprime la demande expresse lors de chaque relation nouée avec les pouvoirs publics. Ces circulaires ont été attaquées devant le Conseil

52. Ce qui ne veut pas dire que le bilinguisme est une réalité partout où il devrait l'être dans la Région de Bruxelles-Capitale; mais les carences constatées ne sont pas le résultat d'une politique délibérée de la part des francophones de la Région.

53. Voir notamment Stéphane Rillaerts, « La frontière linguistique, 1878-1963 », art. cit., p. 94.

d'État. Elles sont illégales car, sous couvert d'interprétation, elles ajoutent des règles nouvelles à celles existantes. L'illégalité de ces circulaires avait été reconnue par l'auditeur général (flamand) initialement appelé à faire rapport sur les recours introduits. La chambre du Conseil d'État saisie de ces recours, composée exclusivement de magistrats néerlandophones, a néanmoins rejeté ceux-ci en développant une théorie aberrante de la notion d'intérêt légitime au recours⁵⁴. Dans ce contexte juridico-politique pour le moins tendu, les partis francophones se montrent réticents à l'idée de supprimer des structures qui font le lien entre les francophones de Bruxelles, de Hal-Vilvorde et de Wallonie⁵⁵.

120 Concernant l'arrondissement judiciaire, le souci est de préserver les droits linguistiques (singulièrement celui au changement de langue) reconnus par la loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire à certains francophones de la zone. La crainte est de voir ces droits moins bien garantis si les francophones, au lieu de dépendre d'un tribunal bilingue, tombent sous la juridiction d'un tribunal unilingue flamand.

La perspective d'une sécession

Enfin, le refus de scinder les arrondissements électoral et judiciaire peut se justifier par des considérations de type géostratégique inversées par rapport aux intérêts de même nature du nord du pays. Il s'agit donc, pour les francophones, de maintenir une ambiguïté territoriale concernant le statut territorial des communes de Hal-Vilvorde, en particulier celles de la périphérie bruxelloise et plus encore celles à statut spécial. À cet égard, l'intérêt des francophones au *statu quo* est double. D'abord, conserver ces structures permettrait, dans la perspective d'une partition du pays, d'étayer des revendications de rattachement des communes de la périphérie bruxelloise à Bruxelles. Un tel rattachement soustrairait ces communes et leurs habitants au pouvoir de l'autorité flamande. Il mettrait fin à la situation d'enclavement de Bruxelles en territoire flamand et créerait une continuité territoriale entre la Wallonie et Bruxelles. Si ces deux régions décidaient de sceller leur destin en constituant un nouvel État, il offrirait à cet État un territoire d'un seul tenant. Ensuite, il convient de rappeler que si les francophones ne sont pas demandeurs d'un approfondissement

54. CE, 23 décembre 2004, *Grégoire*, n° 138861 ; *OCMW Linkebeek et Copette*, n° 138864. Il ressort de ces arrêts que l'intérêt légitime au recours dépendrait de la pertinence et donc du fondement des moyens juridiques allégués en vue d'obtenir l'annulation de la décision attaquée.

55. Le lien est aussi bien territorial que personnel, du fait de la possibilité d'un apparentement entre les listes déposées dans le Brabant wallon et les listes déposées dans la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

du fédéralisme, c'est surtout par crainte que ce processus ne se solde par un appauvrissement des entités fédérées moins riches du sud et du centre du pays, par exemple si les compétences sont transférées sans l'intégralité des moyens financiers qui y correspondent ou si les réformes mettent à mal les mécanismes de solidarité interpersonnelle aménagés au travers notamment de la loi de financement des entités fédérées ou de la sécurité sociale. Dans ce contexte, l'ambiguïté territoriale entretenue par la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde et l'arrondissement judiciaire de Bruxelles jouerait à la manière d'une épée de Damoclès au-dessus de la tête des partis politiques flamands dont l'objectif final exprimé ou intériorisé serait l'indépendance de la Flandre. Elle laisserait entrevoir que cette émancipation pourrait se solder par la perte de territoires flamands. Cette incertitude constituerait un frein dans l'expression par ces partis de leurs revendications d'autonomie. Autrement dit, l'absence de clarification des questions territoriales et la fragilisation de la frontière linguistique qui en découle inciteraient les partis flamands à ne pas formuler des exigences trop radicales en matière de fédéralisme fiscal, de régionalisation du financement des soins de santé, etc. En effet, de telles revendications, inacceptables pour les francophones, pourraient entraîner un blocage insurmontable et conduire à un scénario de partition du pays dans le cadre duquel l'intégrité territoriale de la Flandre ne serait pas garantie. Bruxelles-Hal-Vilvorde apparaît alors, dans cette lecture, comme l'élément qui prémunit contre les aventures séparatistes, voire même, d'une certaine manière, comme un garant du maintien d'un socle de solidarité interpersonnelle au niveau belge.

121

BRUXELLES-HAL-VILVORDE, PROBLÈME INSOLUBLE ?

Les partis politiques du Nord et du Sud sont au fait des enjeux qu'on vient de décrire. C'est assurément le cas pour la dimension électorale. Ça l'est également pour la dimension stratégique, laquelle a été évoquée à diverses reprises dans les médias ainsi que par plusieurs partis⁵⁶. On comprend dès lors mieux pourquoi la scission de Bruxelles-Hal-Vilvorde suscite tant de crispation. Derrière un arrêt de la Cour constitutionnelle qui remet en cause pour des raisons techniques l'existence d'une circonscription

56. Pour les médias, voir par exemple Christian Behrendt, « BHV est un diamant pur; qui demande sa scission doit mettre le prix », *Le Soir*, 30 avril 2008; « BHV et le principe de l'*uti possidetis* », site *Fédéralisme Régionalisme*, vol. 8, n° 1, « Fédéralisme et frontières internes : les enjeux de l'arrondissement de BHV », Liège, 2008 (<http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=685>). Pour les partis, voir par exemple le FDF, <http://www.fdf.be/spip.php?article2769>.

électorale, se profilent des enjeux qui engagent le devenir du pays et de ses habitants. Comme le laissait entendre l'artiste flamand cité à l'entame de cette contribution, la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde constitue une problématique qui, pour difficilement compréhensible qu'elle soit, n'en soulève pas moins des questions essentielles.

122 Est-ce à dire que le dossier est insoluble ? Pas nécessairement. Des solutions de compromis paraissent possibles qui ne mettent pas en péril les intérêts stratégiques en jeu de part et d'autre de la frontière linguistique. Tout d'abord, sans même discuter de la plausibilité du scénario séparatiste en Belgique, il faut relever que l'importance de Bruxelles-Hal-Vilvorde par rapport au devenir territorial du pays dans un tel scénario, si elle est réelle, ne doit cependant pas être surestimée. *Stricto sensu*, la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, rappelons-le, est déjà scindée depuis 1963, époque à laquelle la législation a consacré l'existence de deux arrondissements administratifs, celui de Bruxelles-Capitale et celui de Hal-Vilvorde, lequel, depuis 1970, épouse parfaitement les contours de la frontière linguistique. La circonscription se présente donc comme l'addition de deux ensembles qui respectent le tracé de la frontière linguistique. Cette caractéristique ne fragilise-t-elle pas quelque peu la thèse qui entend prendre argument de cette circonscription pour remettre en cause ce tracé ? Le lien qui s'établit à travers elle entre la région bilingue de Bruxelles-Capitale et les 35 communes de Hal-Vilvorde peut, à l'analyse, sembler de nature plus personnelle que territoriale. Il permet aux francophones de communes sises en Flandre de voter pour les mêmes candidats francophones que les Bruxellois. Bruxelles-Hal-Vilvorde semble donc s'apparenter davantage à un collègue d'électeurs qu'à une entité dotée d'une consistance territoriale marquée. Par conséquent, du point de vue francophone, sa disparition n'aurait sans doute pas les conséquences radicales redoutées dès lors que le lien qui unit les francophones de Hal-Vilvorde et de Bruxelles au travers d'un collègue électoral commun est préservé.

La scission semble dès lors envisageable pour les francophones si elle s'accompagne de modalités spéciales en vertu desquelles les électeurs francophones de Bruxelles et des communes à facilités de la périphérie bruxelloise, voire ceux d'autres communes de l'arrondissement de Hal-Vilvorde habitées par une minorité significative de citoyens d'expression française, ont la possibilité de voter pour les mêmes candidats. Moyennant une telle compensation, le lien entre Bruxelles et sa périphérie serait préservé. Dans l'hypothèse d'une partition de la Belgique, il alimenterait, en combinaison avec d'autres éléments (comme le régime de

quasi-bilinguisme applicable dans les communes à facilités), l'argumentaire visant à souligner le statut territorial particulier de ces communes⁵⁷.

Reste à voir s'il existe chez les différents partenaires appelés à constituer un gouvernement une volonté sincère de trouver un compromis acceptable pour tous sur cette question ainsi que sur les autres dossiers institutionnels joints au débat. Grande réforme ou profonde « méforme » de l'État belge ? L'avenir nous l'apprendra.

57. Un raisonnement similaire paraît pouvoir être tenu à propos de l'arrondissement judiciaire.

R É S U M É

L'auteur retrace les tenants de la crise politique suscitée par la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Il examine les réalités cachées derrière ce nom, la façon dont elles ont pris corps dans le droit positif belge, comment la zone en question est devenue un objet de crise politique majeure, ainsi que les enjeux sous-jacents de cette discussion. En conclusion, l'auteur s'interroge sur le caractère insoluble ou non de ce dossier.