POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA BELGIQUE

N° 136

SOMMAIRE

Vincent de Coorebyter
Principaux partis et dernières élections en Belgique 7

Francis Delpérée
La Belgique existe-t-elle ? 9

Dave Sinardet
La démocratie consociative belge : vecteur d'instabilité ? 21

Els Witte
La question linguistique en Belgique
dans une perspective historique 37

Marc Uyttendaele
Chronique d'une législature maudite.
Réflexions sur l'instabilité politique de la Belgique 51

Philippe Lauvaux
Le roi 71

Vincent de Coorebyter
La Belgique entre compromis et ambiguïté 87

Bernard Blero
Bruxelles-Hal-Vilvorde,
couronne d'épines de l'État fédéral belge ? 97

Jean-Pierre Stroobants
Le *melting pot* belge 125

Marc Uyttendaele
Bruxelles, capitale de l'altérité 137

CHRONIQUES

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er juillet – 30 septembre 2010)
Pierre Astié, Dominique Breillat et Céline Lageot 153

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er juillet – 30 septembre 2010)
Pierre Avril et Jean Gicquel 171

Summaries 199

www.revue-pouvoirs.fr

Revue trimestrielle publiée
avec le concours du Centre national du livre

LA BELGIQUE EST ÉTUDIÉE PAR

Bernard Blero, docteur en droit, co-directeur du Centre de droit public de la faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, chargé de cours en droit constitutionnel et en droit administratif à l'Université libre de Bruxelles et l'université de Mons-Hainaut.

Vincent de Coorebyter, docteur en philosophie, directeur du Centre de recherche et d'information socio-politiques (crisp, Bruxelles ; www.crisp.be). Il est l'auteur de plusieurs livres sur Sartre, et de nombreuses publications sur le système démocratique, la politique belge et la laïcité.

Francis Delpérée, professeur ordinaire émérite de l'université de Louvain, vice-président du Sénat et membre de l'Académie royale de Belgique et de l'Institut de France. Auteur d'un traité sur *Le Droit constitutionnel de la Belgique* (Bruylant et LGDJ, 2000), il a publié plusieurs ouvrages de droit public et administratif, dont *Le Dialogue parlementaire Belgique-Europe* (Bruylant, 2010). Il dirige la *Revue belge de droit constitutionnel.*

Philippe Lauvaux, professeur de droit public à l'université Paris II (Panthéon-Assas) et à l'Université libre de Bruxelles, auteur des *Grandes Démocraties contemporaines* (PUF, 3e éd., 2004) et de *Destin du présidentialisme* (PUF, 2002).

Dave Sinardet, professeur à la VUB, chargé de recherches du Fonds de la recherche scientifique – Flandre (FWO) à l'université d'Anvers et professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles (où il enseigne en néerlandais dans le programme bilingue). Il est l'auteur de nombreuses publications notamment sur le fédéralisme, le nationalisme, la démocratie consociative et la politique belge et chroniqueur aux journaux *De Standaard* et *Le Soir*.

Jean-Pierre Stroobants, journaliste au *Monde* depuis 2001, actuellement correspondant à Bruxelles, en charge de l'actualité du Benelux, de l'Otan et de l'Union européenne. Auparavant, il a été journaliste politique dans la presse belge, rédacteur en chef du magazine *Le Vif-L'Express* et rédacteur en chef adjoint du quotidien *Le Soir*. Auteur, notamment, de *Belgique, laboratoire de la désunion européenne* (Le Cygne, 2010).

Marc Uyttendaele, professeur de droit constitutionnel à l'Université libre de Bruxelles et avocat au barreau de Bruxelles. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages de droit constitutionnel, dont notamment *Précis de droit constitutionnel belge : regards sur un système institutionnel belge paradoxal* (Bruylant, 2005), et de plusieurs essais (dont *La Belgique racontée à Noa*, Le Grand Miroir, 2002 et *Quand politique et droit s'emmêlent*, en collaboration avec Anne Feyt, Éditions Luc Pire, 2005).

Els Witte, professeur émérite de la Vrije Universiteit Brussel et membre de l'Académie royale depuis 1988. Recteur de la VUB jusqu'en 2000, elle est l'auteur de nombreux ouvrages et travaux sur les aspects politiques de la Belgique des XIXe et XXe siècles. Elle est fondatrice du Centre de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles.

Carte administrative de la Belgique

	Région de Bruxelles-Capitale
	Communauté flamande
	Communauté française
	Communauté germanophone
	Limite d'arrondissement administratif
	Limite de province
	Limite de région
Waremme	Chef-lieu d'arrondissement administratif
BRUGGE	Chef-lieu de province - Capitale
NAMUR	Nom de province

« La Région flamande a le même territoire que la communauté flamande, hors Bruxelles.
La Région wallonne a le même territoire que la communauté française, hors Bruxelles, et comprend en plus le territoire de la communauté germanophone.
La Région de Bruxelles-Capitale a pour territoire les 19 communes bruxelloises (zone hachurée). Comme le montre ce jeu de hachures, les deux grandes communautés sont simultanément compétentes sur le territoire bruxellois. »

La circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde

Francophones en % de la population totale (estimation)

- Plus de 85 %
- De 50 à 85 %
- De 30 à 49 %
- De 10 à 29 %
- Moins de 10 %
- Communes à facilités

Source : La Libre Belgique

Principaux partis et dernières élections en Belgique

Si l'on excepte de petites formations, représentant notamment la gauche radicale, la Belgique ne possède pas de partis nationaux : chaque tendance est représentée par deux partis totalement autonomes, un flamand et un francophone, qui ne concourent aux élections que dans leur propre région linguistique et à Bruxelles.

Les deux partis socialistes sont le SP-A du côté flamand et le PS du côté francophone. Les deux partis libéraux sont l'Open VLD du côté flamand et le MR (Mouvement réformateur) du côté francophone. Mais le MR compte dans ses rangs, outre sa composante libérale qui est de loin la plus importante, un parti, le FDF, dont la priorité est la défense des droits des francophones à Bruxelles et dans la périphérie. Les deux partis issus de la tradition chrétienne sont le CD&V (ex-CVP) du côté flamand, qui a conservé sa référence chrétienne explicite, et le CDH (Centre démocrate humaniste, ex-PSC) du côté francophone. Enfin, l'écologie est représentée par Groen ! du côté flamand et par Écolo du côté francophone.

Outre la Ligst Dedecker, dissidence droitière et populiste des libéraux flamands, dont le rôle est marginal, la Flandre compte deux partis nationalistes : la N-VA, héritière de la Volksunie, qui allie un programme de droite à un projet d'indépendance à moyen terme ; et le Vlaams Belang (VB, ex-Vlaams Blok), parti xénophobe qui prône la scission immédiate du pays.

L'extrême droite francophone étant marginalisée, et la droite radicale représentée par une formation instable, le Parti populaire, il faut encore signaler l'existence d'un parti francophone, le RWF, qui prône le rattachement de la Wallonie et de Bruxelles à la France, mais dont les scores restent très faibles.

Les élections fédérales du 13 juin 2010 ont vu presque tous les partis reculer, et certains sévèrement, au profit de deux grands vainqueurs : d'une part la N-VA, qui a obtenu environ 30 % des voix flamandes, très loin devant tous les autres partis (son meilleur résultat était de 13 % en 2009) ; d'autre part le PS, qui devance encore davantage tous ses concurrents avec près de 38 % des voix en Wallonie. PS et N-VA jouent donc un rôle clé dans toutes les négociations d'après-scrutin. Leur face à face résume à lui seul une des difficultés politiques que rencontre la Belgique, à savoir la coexistence d'un paysage politique flamand marqué à droite et d'un paysage politique francophone marqué à gauche.

VINCENT DE COOREBYTER

Résultats des élections du 13 juin 2010

Les indépendantistes flamands de la Nouvelle Alliance flamande, N-VA, de Bart De Wever, arrivent en tête aux élections législatives avec 28,2 % des voix [17,4 % sur l'ensemble du pays] et 27 élus. La N-VA prône un État confédéral, première étape vers une Flandre indépendante. Cette percée se fait au détriment des chrétiens-démocrates (CD & V) qui ne recueillent que 17,6 % [10,9 %] et 17 députés et de l'extrême droite du Vlaams Belang qui a 12,6 % [7,8 %] et 12 élus. Les socialistes flamands (SP. A) ont 15 % [9,2 %] et 13 députés et les libéraux et démocrates d'Open VLD 14 % [8,6 %] et 13 députés, tandis que les écologistes de Groen ! sont à 7,1 % [4,4 %] avec 5 élus et la liste séparatiste Dedecker à 3,7 % [2,3 %] et 1 député.

En Wallonie, ce sont les socialistes du PS d'Elio Di Rupo qui sont en tête, ce qui pourrait conduire le leader socialiste wallon à la tête du gouvernement. Le PS avec 36,6 % [13,7 %] et 26 élus devance les libéraux du Mouvement réformiste (MR) qui perd près de 10 points avec 24,7 % [9,3 %] et tombe à 18 élus alors qu'il était auparavant devant les socialistes, les centristes du CDH avec 14,7 % [5,5 %] et 9 élus, les écologistes avec 12,8 % [4,8 %] et 8 élus et [1,3 %] 1 député pour l'extrême droite du Front national.

À Bruxelles, les socialistes progressent aussi, sans parvenir à dépasser les libéraux. Un nouveau parti de droite, le Parti populaire, obtient 1 siège.

Les socialistes flamands et wallons ont le plus grand nombre de députés.

Au Sénat le N-VA obtient 19,6 % des voix et 9 des 40 sièges, le PS 12,6 % et 7 sièges, CD & V 10 % et 4 sièges, SP. A 9,5 % et 4 sièges, le MPR 9,3 % et 4 sièges, Open VLD 8,2 % et 4 sièges, VB 7,6 % et 3 élus, Ecolo 5,5 % et 2 élus, CDH 5,1 % et 2 élus et Groen ! 3,9 % et 1 élu.

La participation a été de 89,2 % dans un pays où le vote est obligatoire.

Francis Delpérée

La Belgique existe-t-elle ?

Depuis quarante ans, l'État belge a ouvert un vaste chantier institutionnel aux couleurs du fédéralisme. Se dépouillant d'une part de ses tâches, il a reconnu toujours plus de responsabilités et de moyens à trois communautés et à trois régions.

Les élections du 13 juin 2010 et la longue crise politique qui s'est ensuivie pourraient contribuer à accélérer le mouvement et à lui donner une nouvelle impulsion, sinon une autre direction. À l'heure actuelle, l'idée d'un État postfédéral – au contenu, il est vrai, indéterminé – fait son chemin.

Dans les turbulences de l'instant, les Belges n'ont ni l'esprit ni le cœur à célébrer leur histoire – celle-ci compte, pour l'heure, cent quatre-vingts ans. Pour ce qui est du présent, ils parent au plus pressé et réforment ce qui peut l'être. Ils espèrent ne pas être emportés, à l'avenir, par les vents de tempête qui soufflent parfois avec violence aux abords de la mer du Nord.

Dans le feu de l'action, ils gagneraient à se poser trois questions. La Belgique a-t-elle jamais existé, notamment comme État-nation ? Si oui, existe-t-elle encore ? Sinon, à quel avenir est-elle promise ? « Accident de l'histoire », comme on dit parfois, est-elle vouée à retourner au néant ?

Bref, d'où vient, où se trouve et où va la Belgique ?

La Belgique a-t-elle jamais existé ?

L'on connaît le mot prêté à Talleyrand – il daterait de 1832 : « Les Belges ? Ils ne dureront pas. Ce n'est pas une nation, deux cents protocoles n'en feront jamais une nation. Cette Belgique ne sera jamais un pays, cela ne peut tenir… »

Le propos a sa part de vérité. Lorsque la Belgique se crée, elle n'est pas un État-nation. Elle cherche, certes, à concevoir les institutions

publiques d'une société déterminée – c'est le volet « État » –, mais elle ne saurait exprimer, en même temps, une volonté politique qui est ou qui pourrait être unifiée sur l'essentiel – c'est le côté « nation ». La prévision manque, cependant, d'exactitude. L'État belge vient en premier. Il précède la nation. À la longue, il deviendra un État-nation. Pendant plus d'un siècle, il donnera un sens concret au signe graphique qui unit les deux concepts fondateurs.

1. La Constitution belge, « une constitution du temps de Louis-Philippe » (A. Mast), voit le jour le 7 février 1831. Elle proclame les libertés des citoyens, sans recourir au procédé délicat de la déclaration de droits. Elle instaure la monarchie mais la contient dans de strictes limites. Elle met en place un régime parlementaire, dualiste sur le terrain international mais moniste pour le reste. Elle n'ignore pas le rôle que jouent de longue date les collectivités locales mais les soumet, dans une perspective unitaire, à un régime contraignant de tutelle.

En d'autres termes, elle établit les assises d'un nouvel État. La construction se complète, le 21 juillet 1831, sur la place Royale à Bruxelles. Léopold de Saxe-Cobourg prête serment. Il « jure d'observer la Constitution… » telle qu'elle a été adoptée cinq mois plus tôt. C'est à cette condition expresse (Const., art. 91, al. 3) qu'il est invité à monter sur le trône. Il portera le titre de « roi des Belges » – et non de Belgique.

2. La Constitution est l'œuvre du Congrès national. Mais, en l'espèce, le qualificatif n'est-il pas usurpé ? Une nation a-t-elle vu le jour ? Un État-nation s'est-il constitué ? L'on ne saurait le prétendre.

À l'origine, le sentiment national est peu développé. L'on chercherait vainement les manifestations d'« une quelconque unité politique », constate l'historien Henri Pirenne. La révolution naît d'une opposition, religieuse et linguistique, au régime hollandais. Une vision claire des idéaux ou des valeurs qui pourraient animer l'ensemble institutionnel fait, par contre, défaut.

La fortune des armes sourit rapidement à une poignée d'insurgés ; ils sont de Bruxelles ou viennent du Brabant et des grandes villes wallonnes. L'insurrection gagne les provinces – hormis trois citadelles : Anvers, Maastricht et Luxembourg. Elle s'impose sans usage immodéré de la force.

Mais, pour leur part, les dirigeants n'hésitent pas à s'interroger sur les perspectives institutionnelles qui s'offrent si soudainement à eux. Il y a la piste orangiste, avec une renégociation du statut des provinces

méridionales. Il y a la piste francophile, avec un appel clair au duc de Nemours. Il y a encore, de manière plus audacieuse, la piste indépendantiste, mais bénéficiera-t-elle d'un appui suffisant de la part des principaux États européens ?

La troisième solution prévaut. Une conférence des grandes puissances se réunit à Londres le 4 novembre. Le 20 décembre, elle acte la séparation d'avec les Pays-Bas. Grâce à cette reconnaissance internationale, l'indépendance de la Belgique devient effective. Les autorités de l'État peuvent être mises en place. Elles le sont selon les dispositions de la Constitution qui a été adoptée entre-temps par le Congrès – et ce à de très larges majorités.

Cette attitude consensuelle se prolonge au lendemain de l'indépendance. Rassemblés sous la bannière de l'unionisme, catholiques et libéraux mettent sous le boisseau des différences idéologiques manifestes. Ils travaillent ensemble pendant dix-sept ans dans de premiers gouvernements. Leur action sert, au plan interne, à consolider les institutions et, sur la scène internationale, à régler les différends de frontières avec l'État dont la Belgique vient de se séparer.

3. En réalité, il faut attendre la seconde moitié du XIXe siècle pour qu'éclose « l'âme belge », selon l'expression enthousiaste encore qu'excessive d'Edmond Picard. La nation se construit pas à pas. Non dans le romantisme mais dans le réalisme – tout à la fois politique, économique et culturel.

Sur un plan politique, la nation montre sa capacité à résister aux tornades politiques de 1848 et de 1870. « Placée au point névralgique de l'Europe », la Belgique est prête à repousser des agresseurs, d'où qu'ils viennent. Elle étonne le monde entier par « sa sagesse et son sang-froid » (G.-H. Dumont). Plutôt que de jeter de l'huile sur le feu, elle participe utilement au mouvement d'émancipation nationale qui marque le continent européen. Elle offre sa Constitution en modèle. Aux États des Balkans – Bulgarie, Grèce, Roumanie –, mais aussi, ironie de l'histoire, aux Pays-Bas et au Luxembourg.

La Belgique s'affirme aussi sur le plan économique. Elle inscrit son action dans le courant d'industrialisation capitaliste au point de se placer au second rang de la hiérarchie des puissances mondiales. Le discours du trône du 9 novembre 1886 ne manque pas, cependant, d'insister sur les dangers qu'un capitalisme débridé pourrait engendrer pour la cohésion du pays. Dès ce moment, la « question sociale » doit être envisagée et traitée avec hardiesse.

Le sentiment national qui découle de ces démarches est-il affecté par les premières manifestations du mouvement flamand ? L'on commettrait un singulier anachronisme en projetant sur la Belgique de 1830 les réalités et les débats d'aujourd'hui. L'État belge n'est pas né de l'alliance de deux peuples. Il ne procède pas du contrat de vie commune qu'ils auraient scellé à cette occasion.

La réalité culturelle est plus simple. La Belgique de 1830 et ses élites politiques, administratives et judiciaires sont francophones. Ses dirigeants économiques aussi. Ils le sont en Flandre, en Wallonie ou à Bruxelles. Le français est, pendant un siècle, la seule langue officielle du pays. Les conquêtes linguistiques obtenues parcimonieusement par le mouvement flamand dès le dernier quart du XIXe siècle sont considérées comme des accommodements, non comme des compromis. Elles permettent l'expression en langue flamande d'un ensemble de préoccupations culturelles et sociales sans ébranler en quoi que ce soit les structures unitaires de l'État.

Certes, des voix plus fortes se font entendre à la fin du XIXe et au début du XXe siècle. C'est la naissance d'un mouvement flamand qui cherche à donner des prolongements politiques à son action culturelle. C'est aussi la prise de conscience des intérêts wallons – « Sire, laissez-moi vous dire la vérité, la grande et horrifiante vérité : "Il n'y a pas de Belges, mais des Wallons et des Flamands" », écrit en 1912 le socialiste Jules Destrée dans une *Lettre au roi*.

La Première Guerre mondiale occulte ces préoccupations. Elle contribue à mobiliser les forces vives du pays aux fins de préserver son indépendance. Le sentiment national en sort renforcé. Le suffrage universel masculin, reconnu en 1919, procure aux autorités publiques la légitimité politique qui leur faisait jusqu'alors défaut.

Cet ensemble d'événements contribue à conforter l'image d'un État qui s'identifie progressivement à une nation – ou, pour respecter la chronologie, d'une nation qui coïncide chaque jour davantage à l'ensemble étatique.

La Belgique existe-t-elle encore ?

Un demi-siècle, entrecoupé par une seconde guerre mondiale et le dénouement de la « question royale », s'est écoulé. Le 18 février 1970, le Premier ministre Gaston Eyskens constate à la tribune de la Chambre des représentants que « l'État unitaire, tel que les lois le régissent encore dans ses structures et dans son fonctionnement, est dépassé par les faits ».

Le diagnostic est exact. Dès 1963, les querelles linguistiques ont pris un tour exacerbé. Des « frontières » qualifiées de la même manière ont été établies ; il s'agit, en réalité, de délimitations administratives qui permettent l'application de diverses lois sur l'emploi des langues française, néerlandaise et allemande. La division, en 1968, de l'Université catholique de Louvain et le déménagement, hors de la région de langue néerlandaise, de sa composante francophone s'inscrivent dans le sillage immédiat de ces opérations.

Les familles politiques constituées sur une base nationale ne résistent pas à l'épreuve. Elles disparaissent l'une après l'autre. Des partis régionaux, voire régionalistes, les remplacent. Ces événements marquent les esprits. Ils contribuent à ébranler la solidité du sentiment national.

« Dépassé par les faits », l'État unitaire le sera bientôt par le droit. Le 24 décembre 1970, le régime constitutionnel de la Belgique connaît un changement radical. Il rend compte d'un clivage culturel et social chaque jour plus prégnant. Mieux, il l'institutionnalise. L'État fédéral existe désormais en germe [1]. En quarante ans, il le deviendra un peu plus, par paliers successifs.

Les réformes engagées visent à construire un État qui tienne compte désormais de ses éléments constitutifs, à savoir – le terme est significatif – de ses « composantes » communautaires et régionales (le terme néerlandais *deelstaten* signifie, dans une traduction littérale, « États partiels »). Le texte de la Constitution entérine cette évolution : « La Belgique est un État fédéral qui *se compose* des communautés et des régions » (art. 1er).

L'État-nation va cesser de vivre. Un fédéralisme de dissociation s'installe. Le comportement des partis, même s'ils relèvent de ce qu'il est convenu d'appeler une « famille politique », et, au-delà d'eux, celui des citoyens témoignent toujours davantage d'un distanciement manifeste.

La Belgique renonce au développement d'une culture juridique et politique commune

Sans nuances ni réserves, elle abolit le dogme de la loi générale, valable pour tous. Elle accepte l'élaboration de lois – qualifiées de décrets ou d'ordonnances – qui soient l'œuvre d'autorités fédérées et ne soient applicables qu'à une partie du territoire national (aux habitants d'une région) ou à un groupe de citoyens localisés sur celui-ci (aux ressortissants d'une communauté).

1. « La Belgique, État fédéral ? », *RDP*, 1972, p. 608.

La mise en place dès 1980 d'une Cour constitutionnelle, primitivement appelée « cour d'arbitrage », vise à régler les conflits qui pourraient surgir entre les lois fédérales, communautaires et régionales. Il est vrai que toutes sont revêtues d'une même valeur, c'est-à-dire celle de la loi. L'expression n'est pas à comprendre de manière imagée. Les normes communautaires et régionales n'ont d'autres règles à respecter que celles qui sont inscrites dans la Constitution et dans les lois spéciales de réformes institutionnelles prises en vertu de celle-ci.

Au sein de la Chambre et du Sénat, les parlementaires qui sont censés représenter « la nation » (Const., art. 32) sont rassemblés dans des groupes dits linguistiques – français ou néerlandais. Lors du vote de lois spéciales, ils s'expriment en cette qualité et il y a lieu de vérifier, à cette occasion, si une majorité s'est exprimée au sein de chaque groupe.

Les programmes que les partis conçoivent le sont, pour l'essentiel, dans l'intérêt d'une seule communauté. La défense des préoccupations fédérales passe à l'arrière-plan. Au lendemain du scrutin, lorsqu'il s'impose de constituer un gouvernement – de composition paritaire (Const., art. 99, al. 2) –, des négociations longues et ardues vont, par la force des choses, s'ouvrir entre des partenaires obligés de s'entendre alors qu'ils se sont affrontés, sans souci de dialoguer, durant la campagne électorale.

La Belgique s'inscrit résolument dans une logique de partage des compétences et, si l'on n'a pas peur des mots, de la souveraineté

Dans l'État unitaire, il est permis de se poser ces questions : Que fait l'État ? Que peut faire l'État ? Que doit faire l'État ? Dans l'État fédéral, il faut répondre à une question préalable : qui, dans l'État, des autorités fédérales, communautaires ou régionales, peut intervenir ? Cette question résolue, il est possible d'en aborder une autre : que doit faire la collectivité compétente, étant entendu que celle-ci n'est pas nécessairement la collectivité fédérale et que cette dernière ne saurait préempter les tâches de la collectivité fédérée ?

Le partage des compétences et, par voie de conséquence, celui des moyens financiers, est au cœur du fonctionnement de l'État fédéral. Il suscite des controverses d'autant plus aiguës que la Belgique a fait choix d'un système de compétences exclusives, qu'elle récuse – en principe – celui des compétences concurrentes et qu'elle ne recourt pas à une règle de primauté au profit des autorités fédérales dans ce dernier secteur. En aucune manière, le droit fédéral ne prime le droit communautaire ou régional.

Même les fonctions qui relèvent des relations extérieures – avec d'autres États mais aussi avec des organisations internationales – sont partagées. Ce qui ne manque pas de plonger les partenaires de la Belgique et de ses composantes dans un embarras certain, par exemple à l'occasion de l'élaboration des traités fondateurs de l'Union européenne.

Par contre, les compétences résiduelles sont, jusqu'à nouvel ordre, dévolues aux autorités fédérales (Const., art. 35, disposition transitoire). Des projets existent aux fins de les confier aux communautés ou aux régions, à la condition qu'aient été définies au préalable les compétences qui reviendraient de manière expresse à l'État fédéral. Il va sans dire qu'une telle opération marquerait un sérieux pas vers le démantèlement de l'État.

La Belgique renonce au mythe puis à la réalité politique de la nation unifiée

La Belgique se reconnaît plurielle. Dans ces conditions, existe-t-elle encore ? Comme État, oui. Comme État-nation, certainement plus.

L'État subsiste mais il a changé de forme. D'unitaire, il est devenu fédéral. Ce n'est pas un crime au regard du droit constitutionnel, c'est une autre façon de s'organiser. Si c'est la meilleure manière d'assurer la coexistence de trois communautés et celle de trois régions au sein d'un même État, pourquoi se priver d'une telle opportunité ? Si c'est le meilleur moyen de se prémunir contre sa disparition pure et simple, pourquoi ne pas essayer ?

Le projet commun de vie sociale que partagent les citoyens au sein d'une nation unifiée ou en voie d'unification cesse, pour sa part, de représenter une force mobilisatrice. C'est de coexistence, de compromis négocié et de concertation institutionnalisée qu'il est désormais question.

Dans la meilleure des hypothèses – celle d'un fédéralisme d'union, comme on dit parfois sans mesurer le caractère pléonastique de l'expression –, des dialogues s'établissent et des coopérations s'instaurent aux fins, notamment, de préserver l'efficacité de l'action internationale et européenne de la Belgique ou de régler de manière plus prosaïque les difficultés que suscitent les actions démultipliées de plusieurs collectivités politiques sur un territoire exigu.

Dans le pire des cas – celui d'un fédéralisme de compétition –, les différends sont monnaie courante. Ils doivent, si possible, trouver des solutions par l'entremise des institutions de régulation fédérale. Le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle, sur le terrain juridique, le Sénat, sur un plan politique, peuvent jouer ici un rôle non négligeable.

L'union de l'État et de la nation n'est plus de mise. La Belgique est-elle devenue pour autant un État plurinational ? A-t-elle contribué, comme l'écrirait Racine, à nourrir en son sein deux ou plusieurs nations ? Est-elle à même de leur servir de cadre rénové en matière institutionnelle ?

Comme l'a montré, il y a vingt ans déjà, François Perin, et sans qu'il y ait lieu de procéder à ce propos à des généralisations abusives, l'esprit belge tend à survivre dans une large mesure au sud et au centre du pays. Le sentiment flamand l'emporte au nord. La situation ne manque pas de soulever des questions supplémentaires. Un État peut-il abriter deux nations, l'une qui renvoie à l'ensemble, l'autre qui s'identifie à l'une des parties ? Ces deux nations peuvent-elles coexister dans un même État ?

Plus concrètement, les événements politiques de l'été 2010 ne vont-ils pas inciter les Belges francophones à abandonner quelques-unes de leurs illusions nationales et à concevoir, à leur tour, leur avenir de manière autonome ?

La Belgique existera-t-elle demain ?

Dans le numéro 54 que la revue *Pouvoirs* a consacré à la Belgique, je me suis permis d'écrire – c'était il y a vingt ans – qu'à l'instar des civilisations de Valéry, les sociétés politiques étaient mortelles. La Belgique n'a pas toujours existé, ni comme État ni comme nation. Qui serait assez fou, ou assez fort, pour lui garantir la pérennité, sous une forme ou sous une autre ?

La science constitutionnelle, pas plus que la science politique, n'est celle des conjectures. Elle peut, néanmoins, chercher à donner écho à quelques-uns des débats prospectifs du moment et à y faire entendre son point de vue. Les projets esquissés ne paraissent pas tous également réalisables. Encore moins souhaitables – mais cela, c'est déjà un autre ordre d'idées.

1. Un « nouveau fédéralisme » peut être envisagé. En ce cas, la poursuite d'une existence commune reste à l'ordre du jour politique mais il convient d'en mieux définir les contours.

La réforme pourrait comporter trois volets distincts.

L'idée est, d'abord, de revoir le statut des assemblées parlementaires fédérales. L'une d'elles au moins devrait tenir compte, dans sa composition ou ses attributions, des composantes de l'État. Un Sénat composé d'élus communautaires et régionaux pourrait, par exemple, jouer un rôle majeur dans la prévention et le règlement des conflits que suscitent les interventions des autorités fédérales et fédérées.

Le projet entend, ensuite, procéder à un transfert significatif de compétences et de moyens en provenance de l'État fédéral et à destination des communautés et des régions. Les nouvelles attributions fédérées s'inscriraient dans des secteurs d'autorité, comme celui de la justice, ou dans des domaines de gestion, comme celui de la santé publique. Les moyens ainsi alloués seraient de l'ordre de quinze milliards d'euros – ce qui porterait à 49 % la part des communautés, des régions et des collectivités locales dans un budget de l'État qui avoisine les cent milliards.

L'intention est, encore, de concevoir de nouvelles règles de conduite. Une « révolution copernicienne » est, ni plus ni moins, préconisée. Le fédéralisme de dissociation qui est pratiqué depuis quarante ans devrait céder la place à un fédéralisme d'association. À première vue, la démarche est la bienvenue. Encore faut-il mesurer la portée de l'entreprise. L'État et ses composantes auraient décidé de travailler désormais sur une table rase. Seules les tâches expressément confiées aux autorités fédérales relèveraient désormais de leurs compétences. Celles qui ne leur auraient pas été attribuées appartiendraient, selon une présomption *juris et de jure*, aux collectivités fédérées.

Une réforme de cette envergure doit s'inscrire dans une Constitution qui bénéficie d'une existence durable. Les projets actuels qui tendent à instaurer des procédures de révision, à la fois plus souples et plus rapides, ne peuvent qu'inquiéter. La Constitution doit rester le cadre dans lequel les autorités étatiques, communautaires et régionales remplissent leurs tâches respectives et non pas l'outil qui permet de dépecer, quand cela paraît utile, l'État fédéral de ses responsabilités essentielles.

2. Le confédéralisme est présenté, dans divers milieux – notamment au nord du pays – comme une alternative plausible à un fédéralisme qui n'aurait pas répondu à l'attente. Il est inscrit au programme de plusieurs partis. Il est préconisé par différentes personnalités politiques, y compris francophones. Il fait figure de philosophie institutionnelle qui permettrait de maintenir un lien politique, fût-il ténu, entre les Belges, tout en abolissant les contraintes qui pèseraient inutilement sur les communautés et les régions dont ils relèvent.

Les appellations retenues présentent un avantage. Elles donnent à croire que le confédéralisme n'est qu'une variété de fédéralisme. Elles peuvent calmer des citoyens inquiets par des aventures institutionnelles dont ils craignent les prolongements, y compris sur le terrain économique et social.

Il n'y a pas lieu pourtant d'induire les Belges en erreur.

Ou bien le confédéralisme est, selon la doctrine la mieux établie, une forme de coopération entre plusieurs États. Ce qui signifie, en clair, que l'État belge a cessé de vivre et que ce sont les États héritiers – deux ou trois – qui, forts de leur indépendance fraîchement acquise, concluront entre eux les traités qui définiront les formes, les procédures et les moyens de leur future collaboration. Celle-ci pourrait d'ailleurs se réduire à l'établissement d'une carte d'accréditation dans les milieux internationaux, notamment européens.

Ou bien le confédéralisme désigne, selon une terminologie composée pour la circonstance, une forme de fédéralisme approfondi et l'on voit mal la justification d'un tel néologisme. N'était le souhait de rassembler autour d'une appellation équivoque ceux qui préconisent la disparition de l'État belge et ceux qui persistent à le défendre, fût-ce sous des formes évanescentes.

3. Une inconnue subsiste. L'Europe reste à construire. Ce n'est pas tant l'Europe des régions – reposant sur les prétendues ruines des États-nations ou sur celles des États plurinationaux – qui est évoquée ici que l'Union européenne en tant que telle. Ses projets et ses politiques peuvent distraire les Belges de leurs problèmes domestiques et les inviter à inscrire résolument leur action dans des institutions qui regardent plus haut et plus loin.

Les succès ou les échecs de l'Union européenne, sans parler de ses fulgurances ou de ses atermoiements, conditionnent dans une large mesure l'avenir de l'État belge et celui de ses composantes. Pour ne prendre qu'un exemple, une politique européenne cohérente en matière d'asile et d'immigration permettrait de régler une question qui fait problème dans les relations intracommunautaires.

À notre sens, un fédéralisme renouvelé reste un programme institutionnel valable. En dehors de l'épure fédérale, l'on entre, en effet, dans le domaine de l'aventure. Pis encore. Le « plan B », comme on a coutume de dire dans les milieux internationaux, n'existe pas.

Il se peut que l'État belge – la nation n'est plus à l'ordre du jour – soit sur le point de s'évaporer. Se vidant par le haut et par le bas, il ne serait plus que la coquille vide qui l'autoriserait à prendre place dans le concert des nations pour autant que les autres États ferment les yeux sur cette bizarrerie institutionnelle.

Il se peut aussi que deux, voire trois, petits États-nations se constituent,

un jour, dans le nord de l'Europe et entreprennent de mener côte à côte une existence indépendante. Vingt-neuf au lieu de vingt-sept…

Il se peut aussi qu'une nation – la Flandre – entreprenne de faire sécession, proclame son indépendance et réclame à cet effet une reconnaissance internationale. La Belgique résiduelle, de son côté, poursuivrait sa propre vie. Elle recueillerait l'héritage de cent quatre-vingts ans d'histoire nationale et le ferait fructifier.

Un État sans nation. Une nation sans État. Quelques États-nations à la place d'un seul. Décidément, la Belgique brouille les cartes institutionnelles. Il faut espérer que ce soit pour un bien. Et pas pour le plaisir de céder au jeu de nationalismes linguistiques que l'on avait cru, un peu naïvement, dépassés dans le village constitutionnel planétaire.

RÉSUMÉ

La Belgique voit le jour en 1830. Elle se construit progressivement comme un État-nation. Cette situation aurait pu perdurer n'eût été la poussée du mouvement flamand – contenue un temps, puis consacrée dans l'aménagement des institutions. L'organisation d'un État fédéral, à partir de 1970, prolonge cette évolution. Eu égard à l'apparition d'une nation flamande, la préservation de l'État belge réclame de ses dirigeants politiques qu'ils parviennent à élaborer un nouveau « pacte des Belges ».

Dave Sinardet

Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ?

Lors des élections fédérales de juin 2010, le parti nationaliste et séparatiste flamand N-VA est devenu le plus grand parti du pays avec 17,4 % à la Chambre, soit 27,8 % des voix pour les listes néerlandophones et un total de 27 sièges sur 150. L'autre parti séparatiste flamand, d'extrême droite celui-là, le Vlaams Belang, était en perte et récoltait 7,76 % du total des voix, soit 12,3 % des voix pour les listes néerlandophones, et obtenant ainsi 12 sièges. C'est la première fois que des partis explicitement nationalistes et en plus séparatistes atteignent un tel score combiné en Belgique. Même si les études électorales montrent que leurs électeurs sont loin de partager tout le programme institutionnel, et notamment séparatiste [1], de ces partis et même si les résultats électoraux en Flandre fluctuent fortement d'élection en élection – en fonction, entre autres, de la popularité médiatique de certaines personnalités politiques –, un tel score est surprenant. En plus, il suit trois années d'immobilisme politique ponctuées de crises, pendant lesquelles il a été impossible de négocier un accord sur une nouvelle réforme de l'État, la sixième depuis 1970. Même si de telles périodes de crise à rallonge sont déjà survenues dans le passé, notamment entre 1978 et 1981, l'on peut donc se poser la question d'une crise fondamentale du modèle fédéral belge, puisqu'il ne semble plus en état de produire de consensus comme par le passé, mais plutôt d'entraîner un radicalisme.

1. Kris Deschouwer et Dave Sinardet, « Langue, identité et comportement électoral », *in* Kris Deschouwer, Pascal Delwit, Marc Hooghe et Stefaan Walgrave, *Les Voix du peuple. Le comportement électoral au scrutin du 10 juin 2009*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2010, p. 61-80.

Cet article ne vise pas à analyser en détail tous les épisodes de la crise politique dans laquelle la Belgique est plongée depuis 2007 [2], mais plutôt à analyser le noyau de la machinerie de consensus. Afin de bien comprendre le système politique belge et donc aussi les raisons de son blocage aujourd'hui, il faut se pencher sur la théorie de la démocratie consociative qui décrit parfaitement la logique dans laquelle les accords communautaires doivent être forgés. Nous en détaillerons les éléments essentiels, pour ensuite expliquer comment ceux-ci se retrouvent institutionnalisés et constitutionnalisés.

La démocratie consociative

Un premier élément crucial de la démocratie consociative réside dans son caractère non majoritaire : le pouvoir politique ne peut pas reposer sur une simple majorité de représentants politiques, mais doit reposer sur une majorité aussi large que possible, incluant au moins les représentants des différents groupes considérés comme importants dans une société particulière. Les arrangements consociatifs peuvent dès lors être définis comme des « institutions et procédures qui encouragent le consensus plutôt que de permettre à la volonté de ceux qui représentent une simple majorité de prévaloir [3] ». La base de ce système est que les décisions sont prises par consensus et que les représentants d'un groupe ne peuvent pas prendre de décisions sur des sujets importants sans ceux qui représentent les autres groupes. Selon le politologue néerlandais Arend Lijphart, qui a développé le concept de la démocratie consociative, la démocratie majoritaire est « l'antithèse de la démocratie consociative [4] ».

C'est aussi la raison pour laquelle la démocratie consociative est considérée comme un modèle de *conflict management* pour des « sociétés divisées », une deuxième caractéristique importante. Alors qu'au début le concept renvoyait surtout aux clivages socio-économiques ou philosophiques, il a vite été étendu afin d'inclure également des clivages territoriaux et culturels. Aussi, même si dans un premier temps la théorie

2. Voir pour cela, entre autres, Dave Sinardet, « Belgian Federalism Put to the Test : The 2007 Belgian Federal Elections and their Aftermath », *West-European Politics*, Londres, Routledge, 2008, vol. 31-5, p. 1016-1032.

3. John Pinder, « Multinational Federations : Introduction », *in* Michael Burgess et John Pinder (dir.), *Multinational Federations*, Londres, Routledge, 2007, p. 1-17.

4. Arend Lijphart, « The Belgian Example of Cultural Coexistence in Comparative Perspective », *in* Arend Lijphart (dir.), *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1981, p. 1-13.

de la démocratie consociative a été développée pour expliquer comment des États spécifiques en Europe occidentale pouvaient rester politiquement stables malgré des divisions dans la société, elle s'est graduellement transformée en théorie normative. Lijphart est devenu un avocat de la démocratie consociative, qu'il considère comme « le type de démocratie le plus approprié pour des sociétés profondément divisées [5] ».

Une autre caractéristique de ce modèle est le rôle clef des élites. La démocratie consociative est un système de division du pouvoir entre élites qui sont supposées se comporter comme des « leaders prudents ». Puisque la société est divisée, c'est à elles de créer le consensus entre les différents groupes qui la composent.

Cela explique aussi pourquoi les élites représentent seulement leur propre groupe (c'est notamment cet aspect qui est critiqué par le modèle intégratif). Les membres d'un groupe sont représentés par leurs élites, ces dernières devant construire des ponts vers les élites des autres groupes afin de créer un consensus politique et de pacifier les clivages dans la société [6]. Simultanément, les contacts au niveau des masses sont découragés car on estime que dans une société divisée, cela pourrait entraîner des conflits. L'interaction entre groupes est donc largement limitée aux élites, supposées avoir les capacités nécessaires pour surmonter les antagonismes et éviter ou pacifier des conflits potentiels. De cela résulte également l'attribution de droits spécifiques aux élites de ces groupes, comme, par exemple, la représentation proportionnelle ou le droit de veto.

Le rôle crucial des élites conditionne aussi celui des partis politiques. Les partis sont les premiers acteurs qui mobilisent les différents groupes et recrutent leurs élites ; mais aussi ceux par qui le consensus entre les groupes doit être trouvé. Du fait de ce rôle central des partis politiques, les systèmes consociatifs peuvent facilement développer des mécanismes qui font penser à un système de « particratie » [7].

Cela nous amène à la question du degré de formalisation des principes consociatifs, qui peut varier. En général ces principes sont plus ou moins institutionnalisés, mais ils peuvent aussi partiellement reposer sur une tradition consociative, les deux étant évidemment interdépendants.

---

5. *Ibid*.

6. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies : A Comparative Explanation*, New Haven, Yale University Press, 1977.

7. Kurt Richard Luther, « A framework for the Comparative Analysis of Political Parties and Party Systems in Consociational Democracy », *in* Kurt Richard Luther et Kris Deschouwer (dir.), *Party Elites in Divided Societies. Political Parties in Consociational Democracy*, Londres et New York, Routledge, 1999, p. 3-19.

Néanmoins, nous nous accordons avec Magnette et Papadopoulos [8] sur le fait que, pour pouvoir parler de démocratie consociative, il ne suffit pas d'avoir « un style particulier de politiques consensuelles ». Celui-ci doit également être « consolidé par une architecture institutionnelle telle qu'elle assure la préservation des intérêts vitaux des segments composants ces sociétés ».

Sur deux aspects importants, il existe toutefois une certaine confusion (même s'il faut ajouter qu'il y a également une confusion conceptuelle plus générale autour de la démocratie consociative). Le premier concerne les conditions et caractéristiques de la démocratie consociative. Lijphart a introduit le concept en 1969, le définissant ainsi : « Le gouvernement par un cartel d'élites dont la fonction est de transformer une démocratie à la culture politique fragmentée en démocratie stable [9]. » Il a ensuite distingué quatre conditions : le partage du pouvoir exécutif parmi les représentants des groupes (notamment à travers de « grandes coalitions »), un veto mutuel (au moins pour les questions importantes), l'autonomie segmentale (fonctionnelle ou territoriale) et une représentation proportionnelle (tout d'abord sur le plan électoral, mais également pour d'autres fonctions politiques) [10]. Plus tard, Lijphart [11] a utilisé le concept de « démocratie de consensus », qui se définissait plutôt en termes de caractéristiques institutionnelles spécifiques. Ces dix caractéristiques sont de deux types : elles ont une dimension exécutive-partisane (cabinets plus grands que nécessaire, séparation des pouvoirs, multipartisme, représentation proportionnelle et système néo-corporatiste) et une dimension fédérale-unitaire (bicaméralisme, décentralisation/fédéralisme, Constitution rigide, contrôle juridique et banque centrale indépendante). Le manque de clarté entre ces caractéristiques recoupe donc partiellement celui concernant les différences et similarités entre démocratie consociative et démocratie de consensus.

Cette discussion nous amène à une autre question toujours sans réponse : la relation précise entre la démocratie consociative et le fédéralisme.

8. Paul Magnette et Yannis Papadopoulos, « On the Politicization of the European Consociation : A Middle Way Between Hix and Bartolini », *European Governance Papers,* 2008, http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-01.pdf.

9. Arend Lijphart, « Consociational Democracy », *World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969, vol. 21, n° 2, p 207-224.

10. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies : A Comparative Explanation*, *op. cit*.

11. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy : Government Forms In Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.

Lijphart considère le fédéralisme territorial et non territorial (qui va de pair avec la décentralisation) comme une des caractéristiques de la démocratie de consensus, et renforce son statut majeur en utilisant la distinction entre unitaire et fédérale pour définir une des deux dimensions de ces caractéristiques. Beaucoup de théoriciens du fédéralisme font par contre une distinction claire entre celui-ci et la démocratie consociative. S'il est vrai que tous deux sont fondés sur la même logique de combinaison de l'autogestion et de la gestion partagée, Elazar par exemple considère la démocratie consociative plutôt comme un processus, et le fédéralisme comme plus structurel [12]. Selon Duchacek, les modes décisionnels dans les systèmes fédéraux peuvent varier sur un continuum de démocratie consociative jusqu'à la démocratie majoritaire [13]. Par contre, il attribue un mode décisionnel consociatif aux confédérations. En fait, la Belgique, la Suisse et selon certains l'Union européenne également sont en général considérées comme les seuls systèmes politiques combinant la démocratie consociative et le fédéralisme [14]. Néanmoins, selon Pinder, les arrangements consociatifs sont une caractéristique essentielle des fédérations multinationales, définies comme des États fédéraux dont au moins un constituant est défini ou se définit comme nation [15]. Cela n'implique nullement que le système consociatif doive être développé aussi fortement dans toutes ces fédérations multinationales. Le système canadien, par exemple, ne présente que quelques-unes de ces caractéristiques, comme le droit de Québec d'exercer un veto concernant les amendements à la Constitution.

Le fédéralisme consociatif belge

Selon Lijphart, la Belgique « n'est pas seulement un exemple complet de démocratie consociative : c'est l'exemple le plus parfait, convaincant et impressionnant d'une consociation [16] ». Il se réfère alors surtout aux mécanismes institutionnels mis en place lors de la révision constitutionnelle de 1970, la première réforme de l'État belge. Cependant, la démocratie consociative était déjà le moyen par lequel les deux autres

12. Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987.
13. Ivo D. Duchacek, « Consociational Cradle of Federalism », *Publius : The Journal of Federalism*, Oxford, Oxford University Press, 1985, vol. 15, n° 2, p. 35-48.
14. Paul Magnette et Yannis Papadopoulos, *op. cit*.
15. John Pinder, *op. cit.*
16. Arend Lijphart, « The Belgian Example of Cultural Coexistence in Comparative Perspective », *op. cit.*

clivages – socio-économique et philosophique – étaient gérés, même si c'était d'une façon moins institutionnalisée. C'est après qu'ils se sont atténués que le clivage régional-linguistique s'est fortement manifesté [17] et qu'il a été comblé grâce à la tradition consociative. Les principes non majoritaires déjà existants ont ainsi servi à le réduire. Les réformes fédérales ont été exécutées conformément au modèle consociatif et ont donc conduit « à un fédéralisme de type très consociatif » [18]. La révision de 1970 a également créé les Régions et les Communautés, les deux types d'entités sur lesquels la future fédération serait fondée. Bien que le fédéralisme n'ait pas été le but de ces premières réformes (au moins pour la majorité des politiciens), elles ont constitué la base d'une fédéralisation ultérieure du pays. Puisque nous ne considérons pas, au contraire de Lijphart, ces caractéristiques fédérales comme des traits essentiels de la démocratie consociative, pour le cas belge on peut parler de simultanéité entre démocratie consociative et fédéralisme.

Pourtant, même la volonté d'introduire des mécanismes consociatifs n'était pas en elle-même la raison majeure des réformes de 1970. Elle était guidée par la peur des parlementaires francophones d'être mis en minorité au niveau national belge. En effet, après la Seconde Guerre mondiale, et malgré une francisation croissante autour de Bruxelles, la tendance démographique générale profitait plutôt aux néerlandophones. Les recensements de 1947 et 1961 montraient un plus fort accroissement de la population dans les provinces flamandes que dans les wallonnes, ce qui devait aboutir à une adaptation du nombre des sièges par district électoral à la Chambre et au Sénat. À la Chambre, le nombre de parlementaires flamands dépasserait de deux le nombre de parlementaires wallons et bruxellois réunis (de plus, parmi ces derniers, quelques-uns étaient néerlandophones). Comme cette évolution entraînait des demandes francophones de protection contre la minorisation, la nouvelle répartition des sièges a été effectuée seulement après de longues discussions introduisant des mécanismes protégeant la minorité francophone. Ces questions étaient traitées dans le cadre de négociations plus larges sur une réforme d'État, ce qui a mené à un accord en préparation des réformes de 1970. Bien que l'adaptation du nombre de sièges se soit faite cinq

17. Luc Huyse, « Political Conflict in Bicultural Belgium », *in* Arend Lijphart (dir.), *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society*, *op. cit*., p. 107-126.

18. Kris Deschouwer, « Falling Apart Together. The Changing Nature of Belgian Consociationalism », *in* Jürg Steiner and Thomas Ertman (dir.), *Consociationalism and Corporatism in Western Europe*, Amsterdam, Boom, 2002, p. 68-85.

ans avant l'inscription des mécanismes dans la Constitution, les résolutions de ces deux problèmes étaient liées [19]. Ainsi, l'introduction de mécanismes consociatifs institutionnels était la conséquence de négociations faites dans la plus consociative des traditions.

La base : une division en groupes linguistiques

Voyons maintenant comment la protection de la minorité linguistique mise en place en 1970 – et donc l'application d'une formule consociative au clivage linguistique – s'est précisément faite. Elle repose sur quatre éléments, l'un constituant la base et la condition des trois autres, qui sont en fait les vrais mécanismes de protection – sans minorer l'importance du premier pour la logique consociative en soi. Entre-temps, la pratique politique pendant la législature 2007-2010 a démontré qu'il est possible d'ajouter un cinquième mécanisme à cette liste.

À partir de 1970 tous les parlementaires nationaux sont divisés en deux groupes linguistiques : un groupe néerlandophone et un groupe francophone. Chaque parlementaire est obligé d'appartenir à un des deux groupes. En pratique, chaque parlementaire élu dans la région linguistique néerlandaise ou française appartient automatiquement au groupe linguistique correspondant. Ceux qui sont élus dans la circonscription électorale bilingue de Bruxelles-Hal-Vilvorde ont le choix : la langue qu'ils utilisent lors de leur prestation de serment détermine leur appartenance linguistique. Les germanophones appartiennent au groupe linguistique francophone.

L'introduction de ces groupes a une grande valeur symbolique. Tous les représentants « nationaux » doivent être néerlandophones ou francophones : « le résultat final est un Parlement dans lequel les représentants sont supposés représenter leur propre groupe linguistique [20] ». Après l'adoption des lois linguistiques en 1962-1963, le compromis institutionnalise encore un peu plus des identités linguistiques et une logique bipolaire concernant la représentation nationale [21]. La représentation politique en Belgique reflète donc une représentation symbolique d'un

19. Voir entre autres André Leton et André Miroir, *Les Conflits communautaires en Belgique*, PUF, 1999.

20. Kris Deschouwer, « And the Peace Goes On ? Consociational Democracy and Belgian Politics in the Twenty-First Century », *West European Politics*, Londres, Routledge, 2006, vol. 29, n° 5, p. 895-911.

21. Voir aussi Dave Sinardet, « Territorialité et identités linguistiques en Belgique », *in* Joanna Nowicki, Michaël Oustinoff et Serge Proulx (coord.), *Hermès*, n° 51, *L'Épreuve de la diversité culturelle*, CNRS Éditions, 2008, p. 131-149.

pays composé de deux communautés linguistiques. On peut même se poser la question si, après cette réforme, combinée avec les réformes électorales qui allaient suivre et la scission des partis politiques sur une base linguistique [22], les parlementaires fédéraux peuvent encore être considérés comme représentant toute la nation, comme le stipule l'article 42 de la Constitution [23].

La division en groupes linguistiques s'inscrit en tout cas complètement dans la prémisse consociative selon laquelle chaque groupe doit être représenté par ses propres élites. La scission, fondée sur le même critère, des trois partis nationaux traditionnels entre 1968 et 1978 renforce profondément cette logique, faisant ainsi de la Belgique la seule fédération encore existante sans partis politiques fédéraux. De plus ces partis se présentent aux électeurs uniquement dans leur propre région linguistique.

Le fait que les élites des deux groupes sont éparpillées sur plusieurs partis politiques met cependant à mal la logique consociative. Aucun parti politique ne représente un groupe dans son entièreté – même si les partis régionalistes et nationalistes prétendent jouer ce rôle –, mais il existe une compétition parmi les partis politiques représentant un même groupe. Cela menace un autre pilier consociatif : le fait que les élites doivent être des leaders prudents à la recherche d'un consensus. Au contraire, la compétition à l'intérieur des communautés entraîne une dynamique centrifuge, car les partis sont incités à se mettre sous pression les uns les autres pour prendre des positions défendant des intérêts de leur propre communauté [24].

Trois mécanismes de protection

La division en groupes linguistiques permet l'installation de trois mécanismes de protection, deux au niveau législatif, un au niveau exécutif.

La réforme constitutionnelle de 1970 voit l'introduction de la loi

---

22. Cette logique persiste en 1979, quand un système électoral doit être mis en place pour les premières élections des parlementaires européens ; le pays est divisé en deux circonscriptions électorales, une néerlandophone et une francophone, qui élisent chacune leurs propres parlementaires, dont les sièges sont répartis selon une division figée entre les deux groupes. Ce système a été introduit au Sénat en 1995 et une logique identique se trouve à l'œuvre aux élections du Parlement bruxellois depuis 1988 (voir Kurt Deschouwer, « And the Peace Goes On ? Consociational Democracy and Belgian Politics in the Twenty-First Century », *op. cit.*).

23. Jan Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Anvers, Éditions Maklu, 1999.

24. Lieven De Winter, « L'impact du clivage communautaire sur le système de partis politiques en Belgique : évolution, dimensions et effets », *in* Jacek Wódz (dir.), *Réorganiser l'espace public,* Katowice, Éditions Slask, 1993, p. 141-155.

à majorité spéciale, qui ne requiert pas seulement une majorité des deux tiers des parlementaires (ce qui était déjà le cas pour une révision de la constitution), mais aussi une « double majorité » dans les deux chambres législatives : une majorité simple dans les deux groupes linguistiques (une majorité des membres des deux groupes linguistiques étant présents). Cette majorité spéciale est prévue dans un nombre de cas spécifiques, indiqués dans la Constitution, et tous liés à la mise en œuvre des principes constitutionnels concernant les questions institutionnelles. Ainsi, elle vaut pour tout ce qui concerne la division de compétences et de moyens financiers entre les différents niveaux de pouvoirs, de telle façon que chaque réforme de l'État implique nécessairement d'avoir une telle majorité. La cinquième réforme de l'État, en 2001, a même été votée uniquement à travers des lois spéciales, sans révision constitutionnelle dans le sens strict. De nouveau ce mécanisme suit la logique consociative : les décisions institutionnelles cruciales doivent être prises en consensus par les représentants des deux communautés linguistiques.

Le deuxième mécanisme législatif, c'est « la procédure de sonnette d'alarme ». Si au moins les trois quarts d'un groupe linguistique estiment qu'une proposition de loi pourrait « gravement menacer les relations entre les deux communautés », ils peuvent actionner la sonnette d'alarme en introduisant une motion motivée. Cela doit se passer après que le rapport de la commission parlementaire a été introduit et avant le vote final en session plénière. La procédure parlementaire est alors interrompue et la proposition envoyée au Conseil des ministres, qui a trente jours pour formuler un avis sur la question. Il invite alors le Parlement à se prononcer sur l'avis ou sur la proposition amendée. La sonnette d'alarme est applicable à toutes les lois, sauf celles à majorité spéciale (qui sont déjà votées en consensus) et celles sur le budget. Elle ne peut toutefois être appliquée qu'une fois pour la même proposition.

Cette sonnette d'alarme était le mécanisme le plus controversé des trois, surtout parce qu'il était considéré par certains parlementaires flamands, et notamment par les nationalistes flamands, comme le plus contraignant, « un verrou », pour la majorité flamande. Le débat porte également sur les véritables conséquences du système de sonnette d'alarme. Certains (surtout du côté flamand) le voient comme une procédure de réconciliation, d'autres (surtout du côté francophone) comme un droit de veto. En théorie, après trente jours, la procédure parlementaire peut reprendre. Si éventuellement le Conseil des ministres n'a pas trouvé un compromis entre-temps, la proposition contestée peut être votée avec une majorité simple. Mais un tel scénario ne tient pas compte de la réalité

politique. Si le Conseil des ministres n'a pas trouvé un accord sur un dossier après une procédure de « sonnette d'alarme », la majorité gouvernementale est profondément divisée, sans guère de chances de sortir de l'impasse. La proposition ne pourrait probablement plus être votée et retournerait sur la table des négociations lors de la formation d'un nouveau gouvernement.

En tout cas, la sonnette d'alarme est surtout considérée comme un mécanisme de dissuasion. Chaque gouvernement tente d'en éviter l'utilisation car celle-ci pourrait menacer son existence. La sonnette d'alarme existe pour ne pas être utilisée. Jusqu'ici, elle l'a néanmoins été deux fois : en 1985 pour une question d'ordre secondaire et en mai 2010 concernant le dossier épineux de la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde, mieux connu sous le nom de BHV, qui a

été l'un des moteurs de la crise politique de ces dernières années [25]. La sonnette d'alarme devait éviter que la scission de BHV soit votée « unilatéralement » par les partis flamands. Mais au lieu de symboliser un moment de crise aiguë, l'activation de la sonnette d'alarme ressemblait plutôt à du théâtre absurde. Dans les faits, le gouvernement était déjà tombé et tout le monde savait que la scission ne serait pas votée au Parlement. Les médias des deux côtés de la frontière linguistique constataient que la prétendue bombe atomique institutionnelle n'avait pas fait « boum », mais plutôt « psssscccchhhhttt ».

Même si on ne considère pas la sonnette d'alarme comme un droit de veto (quoique la réalité politique pointe dans cette direction), c'est une caractéristique consociative par excellence. Ce mécanisme force ou au moins incite fortement à ce que les décisions soient prises en consensus entre les deux grandes communautés. En réalité, similaire en cela aux lois à majorité spéciale, ce mécanisme ne protège pas seulement la minorité francophone (même si c'était sa raison d'être), mais aussi la majorité flamande. Sans la sonnette d'alarme il serait possible d'adopter une proposition avec tous les parlementaires francophones et un nombre limité de parlementaires flamands. Avec la sonnette d'alarme il faut toujours convaincre au moins un quart des membres de l'autre groupe linguistique. La voie vers une solution est donc la négociation, pas un vote avec une majorité simple.

---

25. Dave Sinardet, « From Consociational Consciousness to Majoritarian Myth. Consociational Democracy, Multi-level Politics and the Belgian Case of Brussels-Halle-Vilvoorde », *Acta Politica. International Journal of Political Science*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, vol. 45, n° 3, p. 346-369.

Le fait que la procédure de la sonnette d'alarme ait un rôle important pour le Conseil des ministres relève d'un choix conscient et nous amène au mécanisme introduit dans l'exécutif : la parité linguistique au sein du Conseil des ministres, constitué de tous les membres du gouvernement fédéral, excepté les secrétaires d'État. Il doit contenir un nombre égal de néerlandophones et francophones, le Premier ministre éventuellement exclu [26].

Il convient d'ajouter que le Conseil des ministres prend les décisions en consensus, même si c'est une loi coutumière qui n'est pas inscrite dans la Constitution. Cela implique un droit de veto pour les deux communautés, ainsi que pour tous les partis, surtout si l'on considère qu'en Belgique l'exécutif domine le législatif et que les votes au Parlement sont souvent la conséquence du consensus gouvernemental. Le fait que selon la Constitution et la loi, beaucoup de décisions gouvernementales doivent être délibérées en Conseil des ministres renforce encore plus le caractère fondamental de l'obligation de parité [27]. De nouveau une logique consociative se manifeste, rendant une logique de majorité simple impossible. D'autres éléments dans le même esprit, introduits plus tard, sont la parité à la Cour constitutionnelle (composée d'autant de juges néerlandophones que francophones) et dans le comité de concertation entre le gouvernement fédéral, les régions et les communautés.

Il n'est pas sans importance de remarquer que des dispositions similaires à celles protégeant la minorité francophone au niveau national ont aussi été introduites à Bruxelles pour protéger la minorité néerlandophone de la Région centrale du pays.

Un mécanisme additionnel ?

Entre-temps, la crise autour du dossier de la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde pendant la législature parlementaire 2007-2010 nous a appris que les partis francophones peuvent retarder pendant presque toute une législature la procédure d'adoption d'une loi votée « unilatéralement » par une majorité de parlementaires flamands

26. Il n'y a pas d'obligation de parité au sein du gouvernement en soi, car il n'y a pas de lois concernant le groupe linguistique des secrétaires d'État.

27. André Alen, *België : een tweeledig en centrifugaal federalisme*, Bruxelles, ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, 1990. Les actes pris par un Conseil des ministres sans parité linguistique peuvent être annulés par le Conseil d'État, mais la non-conformation aux règles de parité peut seulement être sanctionnée politiquement, pas juridiquement (voir Min Reuchamps, « La parité linguistique au sein du Conseil des ministres », *Res Publica*, 2007 : 4, p. 609).

en commission, sans qu'il soit nécessaire d'actionner la sonnette d'alarme. En effet, les partis francophones peuvent notamment utiliser le mécanisme de « conflit d'intérêts », qui bloque le processus pendant au moins cent vingt jours (mais, dans la pratique, la procédure peut en prendre le double). Cette procédure peut être actionnée par au moins les trois quarts des membres du parlement d'un niveau de pouvoir s'il estime que ses intérêts sont lésés par une décision prise par un autre niveau de pouvoir. Le dossier arrive alors sur la table du Comité de concertation entre les différents gouvernements, qui a soixante jours pour apporter une solution. Si celui-ci n'y arrive pas, le Sénat doit émettre un avis motivé dans les trente jours au comité de concertation, qui a à nouveau trente jours pour trouver une solution. Si celle-ci n'est toujours pas trouvée, la procédure parlementaire peut continuer à suivre son cours.

Cette procédure en conflit d'intérêts vise donc à régler des conflits *entre* différents niveaux de pouvoir, pas *au sein* d'un même niveau de pouvoir (comme c'est le cas avec BHV), mais dans la mesure où les partis francophones possèdent une majorité dans au moins quatre assemblées parlementaires, ils peuvent aussi l'utiliser à cet usage. C'est ainsi que, à partir de novembre 2007, date où la scission de BHV fut votée en commission des affaires intérieures par les représentants néerlandophones (à l'exception de la représentante du groupe parlementaire bilingue écologiste ECOLO-Groen !), des procédures en conflit d'intérêts ont été introduites par les parlements de la Communauté française, de la COCOF et de la Région wallonne, ainsi que par la Communauté germanophone. Cette dernière procédure était encore en cours quand le gouvernement fédéral est tombé en avril 2010. Il aurait également été possible d'actionner une procédure en conflit d'intérêts à partir du parlement de la Région bruxelloise. Celui-ci est composé de députés francophones et néerlandophones, mais les premiers y possèdent une majorité de plus des trois quarts. D'autres procédures de retardement auraient pu faire en sorte que le dossier soit bloqué pendant toute une législature. Et quand commence une nouvelle législature, toute la procédure parlementaire doit être reconduite depuis le début, avec la possibilité d'utiliser à nouveau les mêmes procédures.

En somme, les partis francophones peuvent donc bloquer une proposition de loi comme celle de BHV pendant toute une législature, sans devoir actionner la sonnette d'alarme, qui mènerait logiquement à la chute du gouvernement. C'est pour cela qu'au sein du gouvernement fédéral, partis francophones et flamands se sont plusieurs fois mis d'accord pour que les premiers procèdent ainsi, afin de repousser le dossier explosif de BHV de l'agenda politique. En mai 2008, on en arrivait même à la situation

absurde où c'étaient les partis flamands qui demandaient à leurs partenaires francophones réticents de recourir à ce mécanisme pour ne pas mettre en danger le gouvernement[28]. La procédure en conflit d'intérêts est donc devenue dans les faits une procédure de « ralentissement » et de sauvegarde de la majorité gouvernementale fédérale.

Même si les conflits d'intérêts ne peuvent pas être considérés comme éléments de la logique consociative au sens strict du terme (certains nationalistes flamands ont d'ailleurs introduit des recours contre « l'abus » de cette procédure), dans la pratique, ils semblent l'être devenus. Ils doivent en effet faire prendre conscience aux partis flamands que même s'ils voulaient risquer de déclencher une crise en essayant de voter unilatéralement telle ou telle proposition de loi sensible pour les francophones – contre lesquelles ces derniers pourraient éventuellement actionner la sonnette d'alarme –, ceux-ci possèdent d'autres mécanismes de retardement, et que cette piste équivaut à un blocage presque définitif sur la question.

En somme, les éléments détaillés ci-dessus montrent le noyau consociatif du système fédéral belge. C'est un modèle de régulation des conflits anti-majoritaires fort institutionnalisé, fondé sur le consensus entre les élites représentant leur propre groupe linguistique, impliquant un veto mutuel des deux communautés et l'obligation de décider en consensus. Au niveau fédéral, les partis politiques flamands ne peuvent pas poursuivre une logique majoritaire, ils doivent s'inscrire dans des institutions consociatives. Ils sont obligés de trouver une majorité francophone pour chaque réforme institutionnelle et une minorité francophone d'au moins un quart pour d'autres types de réforme.

Vecteur d'instabilité ?

Comme indiqué au début, la crise politique qui perdure pose de plus en plus fréquemment la question de savoir si le système de consensus belge a cessé de fonctionner. Mais il s'agit peut-être moins de se demander si les problèmes communautaires belges ont eu raison du système de démocratie consociative, tel qu'analysé ci-dessus et qui semblait pourtant avoir fait ses preuves, mais plutôt si les problèmes de ces dernières années ne peuvent pas au moins en partie être expliqués par cette même logique du système consociatif. Ainsi l'absence de partis nationaux, par exemple,

28. Dave Sinardet, « From Consociational Consciousness to Majoritarian Myth », *op. cit.*

est considérée par le spécialiste du fédéralisme comparatif Ronald Watts[29] comme « une situation particulièrement dangereuse » pour la stabilité et même la survie d'un système fédéral. Il est vrai que les autres exemples historiques de fédérations sans partis fédéraux n'inspirent guère d'optimisme : le Pakistan avant la scission en 1971, la Tchécoslovaquie avant la division de 1992, ou encore le Nigeria avant la guerre civile de 1967.

Un risque dans une fédération, selon Watts, est d'essayer de résoudre les tensions et de combattre le risque de désintégration uniquement en renforçant le pouvoir fédéral, et donc l'unité, ou, à l'inverse, en renforçant uniquement les pouvoirs régionaux, et donc la diversité. En Belgique, c'est clairement la seconde voie qui a été suivie : chaque réforme de l'État a toujours divisé un peu plus, en transférant de nouvelles compétences vers les Régions et Communautés. Aucun effort n'a été fait pour créer également une loyauté et une cohésion fédérales. Cela peut aussi être imputé à la logique du système consociatif, qui clairement ne tend pas à cela, mais favorise plutôt une logique de séparation des communautés.

La méthode de proportionnalité et le droit de veto sont aussi très critiqués. Comme le formule Sartori[30] : « Si vous facilitez quelque chose, vous en provoquez la venue. […] Ce qu'on ne décourage pas, de fait on l'encourage. Si vous récompensez la division et la dissension (et c'est ce que font justement la *Proporz* et le droit de veto), vous les accroîtrez […]. En fin de compte, la machinerie de Lijphart peut apporter plutôt l'éclatement que l'édification du consensus. La paix à tout prix est le plus mauvais chemin pour éviter la guerre. »

Autre élément d'instabilité : la bipolarité instaurée en Belgique, en fondant largement le système consociatif sur les deux grands groupes linguistiques. Comme le remarque Watts, un système fédéral bipolaire est assez instable par nature, puisqu'il oppose toujours les deux mêmes partenaires. Mais aussi parce qu'il peut créer la peur d'être de moins en moins pris en compte chez la minorité, tandis que, si cette minorité est protégée, cela peut entraîner à son tour une frustration chez la majorité qui doit toujours tenir compte de la minorité. Les logiques bipolaire et consociative vont donc de pair et se renforcent mutuellement.

Si l'on additionne tous ces « handicaps » institutionnels dont semble souffrir la Belgique, et potentiellement dangereux pour sa survie, l'on pourrait aussi conclure que le fait que le pays tient toujours est plutôt

29. Ronald Watts, *Comparing Federal Systems*, Montreal & Kingston, McGill-Queens University Press, 1999.

30. Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, Londres, MacMillan, 1994.

un signe de sa force de survie. Effectivement, une scission de la Belgique continue d'être hautement improbable, pour différentes raisons, mais notamment à cause de la situation et du rôle de Bruxelles : Région centrale, qui est en même temps le centre socio-économique des deux autres Régions. La manière dont le système belge est organisé ne mènera donc probablement pas au séparatisme, mais risque à intervalles réguliers de se caractériser par un immobilisme et des crises politiques. Ce constat devrait donc plutôt inciter à réfléchir aux moyens d'éviter cela, notamment en renforçant des forces centripètes dans le système. Puisqu'on devra continuer à vivre sous le toit belge, il vaudrait mieux en réparer les fissures.

RÉSUMÉ

Le succès des partis nationalistes flamands aux élections fédérales de juin 2010, ainsi que les trois années de crise politique qui ont précédé ces élections, amène à se demander si le modèle fédéral belge de consensus n'est pas dans une crise fondamentale. Cet article analyse le noyau de cette machinerie de consensus en se penchant sur la théorie de la démocratie consociative qui a largement été institutionnalisée en Belgique. Puis il pose la question de savoir si c'est ce système qui ne fonctionne plus, ou bien si les problèmes ne peuvent pas, au moins en partie, être expliqués par cette logique consociative.

Els Witte

LA QUESTION LINGUISTIQUE EN BELGIQUE DANS UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

Depuis les prémices de la révolution belge de 1830, la question linguistique en Belgique est l'objet de dissensions politiques. Au cœur des préoccupations communautaires depuis la fin du XIXe siècle, elle a donné lieu à plusieurs occasions à de violents conflits. Cela n'a guère changé aujourd'hui. De ce combat a émergé une législation linguistique extrêmement complexe. Son évolution se résume difficilement en quelques pages. Différentes approches sont possibles pour l'analyser : on peut étudier les querelles linguistiques en Belgique sous l'angle de la constitution de la nation et d'entités infranationales ou bien en tant qu'élément central du modèle belge de conflit et de pacification. Pour donner dans ce bref exposé un aperçu de ce qu'est l'essence même de la question, l'approche choisie est celle de la sociologie linguistique [1]. Selon cette approche, le comportement et les évolutions linguistiques, et par conséquent les réactions des individus face à la politique linguistique, sont analysés comme des comportements sociaux. La langue est associée à un statut social. D'une part, la perte ou le maintien d'une langue et, d'autre part, la mobilité sociale sont étroitement liés. La langue est associée à l'intégration sociale. Le comportement linguistique est

1. Cet aperçu se fonde essentiellement sur Els Witte et Harry Van Velthoven, *Strijden om taal. De Belgische taalkwestie in historisch perspectief. Kapellen*, Bruxelles, VUBPress, 1998, rééd. 2010 (trad. fr. *Langue et Politique. La situation en Belgique dans une perspective historique*, Bruxelles, VUBPress, 1999).

en outre stimulé à travers des processus structurels qui privilégient une langue ou une autre. Différentes institutions (organes politiques, éducation, associations culturelles, médias, etc.) y contribuent. Il importe par conséquent, dans le cadre d'une étude, d'accorder une attention toute particulière aux stratégies linguistiques de la classe politique et d'autres groupes actifs sur la scène politique.

La Belgique est un excellent laboratoire pour l'application d'une telle approche. Elle n'est cependant pas unique en son genre, car les pays où la relation entre langue et politique génère des situations problématiques sont bien plus nombreux qu'on ne le pense communément. En Belgique, cependant, les modèles les plus divers ont été expérimentés, ce qui a donné naissance à un système particulièrement original, mais extrêmement complexe. Nous espérons pouvoir exposer ici dans les grandes lignes sa naissance et son évolution.

Le point de départ : un État dont les langues ont un statut social inégal

La relation langue-politique est en général particulièrement complexe dans les États où des langues coexistent sans bénéficier d'un statut social équivalent. En pareil cas, une langue au statut social perçu comme étant « supérieur » et une langue au statut social perçu comme étant « inférieur »[2] se font face. La domination de la langue de prestige sera d'autant plus grande que sa standardisation est achevée, que ses dialectes sont essentiellement refoulés et qu'elle est associée à une culture raffinée, cultivée et à une supériorité intellectuelle. La domination n'est pas purement linguistique mais comporte des éléments socio-économiques importants. La langue dominante est en effet souvent celle des élites socio-économiques, politiques et culturelles. Elle est dès lors surtout parlée dans les régions urbanisées car, dans une société industrielle, c'est surtout là que les élites exercent leurs activités. Les locuteurs de la langue dominante font en sorte que celle-ci domine tous les domaines de la vie sociale. La nécessité de suivre un enseignement, et donc d'utiliser une langue usuelle commune standardisée, accentue considérablement cette tendance, qui est d'ailleurs plus favorable au processus de modernisation.

Dans cette description, on reconnaîtra sans difficulté la position du français dans la société belge du XIXe siècle et jusqu'au milieu du XXe siècle. Depuis, bien des changements sont survenus et le néerlandais

2. Nous soulignons ici qu'il est question d'une perception.

a considérablement progressé en termes de prestige social, ce qui peut s'expliquer – comme nous le verrons plus loin – par plusieurs mécanismes, mais ne veut pas dire que les idées sur le français en tant que langue dominante ont aujourd'hui totalement disparu. Dans certains milieux francophones de Bruxelles et de Wallonie, elles restent bien ancrées. Elles sous-tendent encore les efforts destinés à laisser dominer la francité à Bruxelles, de même que les réticences de certains groupes francophones à apprendre le néerlandais.

Selon ce schéma, la langue de statut « inférieur » présente toutes les caractéristiques de la subordination, surtout quand la standardisation est très faible et que l'usage des dialectes prédomine. Si elle est, de surcroît, liée manifestement au retard matériel du groupe linguistique, l'impuissance est encore plus grande ; elle est alors associée à la pauvreté et à l'infériorité intellectuelle. Elle constitue une barrière sociale, en particulier sur le marché du travail intellectuel et non manuel. Une supériorité numérique peut même en pareil cas déboucher sur une position d'infériorité sociologique. La langue, qui n'est plus que celle des catégories en bas de l'échelle sociale et des régions rurales, ne se parlera que dans le circuit informel et sera exclue des canaux de communication officiels. La langue de statut « inférieur », associée au populaire et au rustique, sera stigmatisée, ce qui rendra son usage impropre dans les sphères de la connaissance et autres formes élevées de la pensée. On aboutit alors à une situation où les locuteurs de la langue au statut « supérieur » sont en mesure de rejeter toute forme d'équivalence des deux langues. Ce processus retire à la longue aux locuteurs de la langue de statut « inférieur » toute dignité, ce groupe linguistique ne pouvant plus jouer de rôle en tant que référence sociale. Des sentiments de frustration profondément enracinés peuvent en découler.

On reconnaît là encore un des tableaux de l'histoire linguistique belge : le néerlandais s'est retrouvé dans cette position jusqu'au milieu du XXe siècle. Cette image n'a, elle non plus, pas totalement disparu, surtout parmi les groupes que nous venons d'évoquer. Même si le statut du néerlandais s'est effectivement amélioré en Belgique, une récente enquête à grande échelle réalisée à Bruxelles parvient à des conclusions frappantes : la majorité des habitants francophones continuent de trouver que le néerlandais n'est pas une belle langue. Une information tout aussi éloquente est que la majorité des élèves dans l'enseignement secondaire francophone ne choisissent pas le néerlandais comme deuxième langue. Quand les francophones souhaitent l'étudier, ils sont le plus souvent motivés par des raisons socio-économiques et non par un

intérêt pour la langue, qui est pourtant la sixième langue la plus parlée de l'Union européenne.

Évolutions linguistiques en faveur de la langue de statut « supérieur »

Nous avons une tendance naturelle à nous orienter vers le monolinguisme. Même si l'enquête montre que les jeunes enfants ont plus de facilités à apprendre une deuxième langue, on peut poser comme principe que la maîtrise d'une deuxième langue nécessite des efforts que d'habitude des adultes ne sont prêts à effectuer que par nécessité. On comprend donc aisément que ce sont surtout les locuteurs de la langue de statut « inférieur » qui en paient le prix. Les locuteurs de la langue dominante ne sont pas vraiment tenus d'apprendre une langue dont le prestige socio-culturel est plus limité. Comme la langue de statut « supérieur » constitue un tremplin vers une plus grande reconnaissance et une plus haute position sociales, les locuteurs de la langue de statut « inférieur » se donnent en revanche du mal pour devenir bilingues. On assiste alors à une évolution linguistique compliquée, dans le cadre de laquelle la langue de prestige est apprise en tant que langue instrumentale et culturelle. Les partisans du groupe linguistique dominant estiment qu'il ne faut surtout pas enrayer ce processus : chaque individu doit avoir le droit et la possibilité de progresser et de s'intégrer dans le groupe linguistique qui est le plus prestigieux et obtient les meilleurs résultats socialement. Aujourd'hui encore, ces conceptions n'ont pas complètement disparu au sein de certains groupes. Elles ont dominé tout le XIXe siècle et la première moitié du XXe siècle et ont conduit à une francisation de catégories importantes de locuteurs du néerlandais.

Cela s'explique également par les efforts déployés par l'élite politique pour stimuler ce processus à travers son action publique. Non seulement la langue de statut « supérieur » constitue un ciment interne idéal, mais elle est aussi censée faire bénéficier la nation d'un rayonnement à l'échelle internationale. La liste des stratégies mises en œuvre est facile à dresser. L'exigence de maîtriser la langue de statut « supérieur » concerne en tout premier lieu l'armée et ses instances dirigeantes. Cette institution a besoin d'une unité de commandement, mais elle joue aussi un rôle central dans la formation de la nation. Par ailleurs, pour s'assurer que la future élite maîtrise et utilise la langue de culture, l'éducation joue évidemment un rôle primordial. Par ordre d'importance décroissante, la politique linguistique s'intéressera donc prioritairement

à l'université, puis à l'enseignement secondaire, et en dernière instance à l'école primaire. La mise en place de classes d'enseignement préparatoire et de systèmes de transition permettant aux enseignés de passer de la langue de statut « inférieur » à la langue de statut « supérieur » sur de courtes périodes de transition entre dans le cadre de cette politique, mais il n'est pas rare que des mesures plus énergiques et répressives soient adoptées. Dans l'administration publique, on cherche à éliminer autant que possible la langue populaire et à mettre progressivement un terme aux traductions. Le même phénomène se produit dans les tribunaux : les procédures, les condamnations et les arrêtés utilisent la langue de statut « supérieur ». Autrement dit, dans ces secteurs, ceux qui n'ont pas acquis la maîtrise de la langue culturelle officielle se heurtent à un obstacle.

Cette politique linguistique a été appliquée en Belgique jusque dans les années soixante du siècle dernier. L'histoire de la législation linguistique dans l'armée, les institutions judiciaires, l'administration et l'enseignement en comporte d'intéressants exemples. Le néerlandais a mis plusieurs décennies avant de pouvoir s'introduire dans tous ces secteurs. Ce n'est qu'à partir de 1932 qu'un enseignement secondaire en néerlandais a pu être suivi en Flandre. Dans l'armée, il a fallu attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale pour qu'un compromis linguistique conclu dans les années trente du XXe siècle soit appliqué.

Lois destinées à la protection linguistique

Les personnes refusant de se soumettre à l'exigence du bilinguisme et à la domination linguistique existante – on les rencontre surtout parmi les groupes sociaux pour lesquels la langue revêt essentiellement un intérêt professionnel – essaient ensuite, au moyen de lois linguistiques, d'obtenir une protection de la langue de statut « inférieur ». Leur stratégie consiste avant tout à demander des mesures politiques permettant à leur propre langue, en termes de statut, de mieux concurrencer la langue officielle, afin de rattraper le retard, d'instaurer une certaine équivalence et de contrer la perte de la langue. Le bilinguisme obligatoire, mais pour tout le monde, et/ou la parité entre les communautés linguistiques sont les exigences les plus poussées d'une telle stratégie. Ces mesures de protection profitent à une collectivité culturelle linguistique. En tant que telles, elles sont naturellement en contradiction avec la conception dominante qui rejette tout protectionnisme linguistique légal. Les partisans de cette stratégie accordent en effet quant à eux une priorité absolue à l'exercice des droits

linguistiques individuels de ceux qui veulent se laisser assimiler dans la langue de statut « supérieur », autrement dit, dans le cas de la Belgique, être francisés.

Bien évidemment, ces exigences visant à protéger la langue de statut « inférieur » ne sont prises en compte dans les programmes politiques que lorsque les défenseurs de cette dernière langue ont conquis un pouvoir politique suffisant. Ce n'est qu'une fois que le groupe s'est massivement élargi et a voix au chapitre sur la scène politique que la pression électorale exercée sur les locuteurs de la langue de prestige leur donne la possibilité de défendre leur communauté linguistique. Le processus général de démocratisation en cours depuis la fin du XIXe siècle a largement contribué à cette évolution. Cela vaut aussi pour le rapport numérique entre les différents groupes. Les secteurs sensibles à la politisation linguistique, tels l'enseignement ou la justice, étant de plus en plus nombreux, les groupes de pression organisés ainsi que les médias peuvent susciter une plus forte mobilisation culturelle linguistique.

La Belgique constitue aussi un exemple de ce processus. Les premières lois de protection linguistique n'y ont en effet été adoptées que parallèlement à un élargissement, en premier lieu, du suffrage communal, qui a permis la mobilisation d'un plus grand arrière-ban et la montée d'une force politique. Les lois de 1873 relative au droit pénal, de 1878 relative à l'administration publique et de 1883 relative à l'enseignement secondaire ont accordé aux personnes ignorant le français en Flandre des droits linguistiques sans cependant remettre en cause ceux des francophones. Après l'introduction en 1894 du suffrage universel plural (masculin), une loi a été adoptée en 1898 accordant au néerlandais un statut officiel, tandis qu'une véritable avancée se produisait avec l'instauration d'un suffrage universel unique (masculin). Comme on le verra plus loin, dans les années vingt et trente du XXe siècle, les efforts en faveur d'une plus grande égalité linguistique entre la Wallonie et la Flandre ont été couronnés de succès.

Quelle portée peut-on attribuer à cette législation sur la protection linguistique ? Si elle se déroule parallèlement à la montée en force d'un groupe linguistique dominé, ce processus évolue en permanence. Plus le lien entre la langue et la population est étroit, plus les lois s'appliquent facilement. Aussi n'est-ce pas un hasard si le droit pénal s'adapte plus tôt que le droit civil, si l'enseignement primaire change plus facilement que l'enseignement secondaire et universitaire, si le ministère de l'Intérieur soulève moins de difficultés que le personnel des Affaires étrangères en poste à l'étranger ou la formation de l'armée. Les lois linguistiques

s'appliquent d'ailleurs sans aucun doute plus tôt dans le secteur public que dans le secteur privé. Un examen chronologique de la naissance de la Belgique fait clairement apparaître tous ces mécanismes.

La même progressivité s'observe concernant le contenu des lois. Une grande distance sépare le droit de comprendre les décisions des pouvoirs publics et celui de se faire comprendre. Jusqu'où doit aller précisément le bilinguisme du fonctionnaire ? Doit-on plutôt opter pour un service bilingue reposant sur des fonctionnaires monolingues ? En Belgique, nous avons fait l'expérience des deux systèmes, même si, du côté francophone, on s'oppose autant que possible au bilinguisme individuel. Les francophones ne veulent pas se laisser imposer l'apprentissage du néerlandais. La distance est tout aussi grande entre les lois linguistiques qui cantonnent la langue d'enseignement, dans les études secondaires, à quelques matières seulement (un phénomène habituel en Belgique jusqu'en 1932) et celles qui la hissent au rang de langue universitaire (la néerlandisation de l'université de Gand en 1930). Inutile de dire que des techniques plus puissantes de protection vont apparaître à mesure que le pouvoir de la communauté linguistique subordonnée va se consolider. On peut analyser les lois linguistiques de 1962 et 1963 sous cet angle : les lois linguistiques des années trente en constituaient la base, mais les mécanismes de contrôle existants ont été considérablement renforcés et de nouvelles instances de contrôle ont été créées.

L'introduction progressive de lois linguistiques toujours plus rigoureuses déclenche un processus extrêmement interactif. Quand la langue qui n'est pas dominante est utilisée comme moyen de communication officiel et comme langue culturelle, la standardisation progresse manifestement à grands pas. Après la reconnaissance de la langue, l'envie naît de chercher à maîtriser la langue. L'enseignement, la production culturelle et universitaire jouent un rôle fondamental pour populariser une langue standard. Les contacts linguistiques avec les pays où se parle cette même langue peuvent encourager ce processus. La Flandre en a fait l'expérience surtout dans les années cinquante. Les réunions associatives sur l'*Algemeen Beschaafd Nederlands* (ABN, néerlandais standard) et la collaboration avec les Pays-Bas connaissent alors un essor. La création de la Taalunie (union linguistique) avec les Pays-Bas (1980) a eu à cet égard une grande importance.

Les lois linguistiques sont toujours proposées de façon groupée, ce qui est logique. Une loi linguistique en génère une autre. L'introduction de la langue dans le droit pénal, par exemple, a des répercussions sur l'enseignement du droit. C'est ce qui explique la néerlandisation de la plupart

des formations en droit en Flandre et à Bruxelles dans les années trente du siècle dernier. L'introduction du néerlandais dans l'enseignement primaire puis secondaire nécessite que le cursus pour devenir enseignant prévoie également une formation dans cette langue. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que la plupart des réglementations aient un caractère général. Mais cela peut facilement générer une politique du donnant-donnant, la communauté linguistique dominante accordant des concessions à un secteur, mais les atténuant dans un autre. Plus les rapports de force internes sont complexes entre les groupes, plus cette stratégie politique est appliquée. Bruxelles a ainsi très souvent servi de monnaie d'échange pour les lois plus radicales concernant la Flandre.

Les défenseurs d'une politique linguistique protectionniste attendent généralement beaucoup des lois linguistiques. Pourtant, leur impact est limité. Tout d'abord parce qu'elles portent sur un phénomène compliqué, peu clair et difficile à évaluer et à définir. Il n'est parfois pas simple de déterminer où commence un groupe linguistique et où commence l'autre, surtout dans les régions ou groupes où existe une mixité linguistique. Dans les processus de changements linguistiques, les facteurs psychologiques jouent un rôle tout aussi grand et ces facteurs se laissent difficilement manipuler par des initiatives politiques. Une intervention politique suppose des situations claires, des critères et des normes applicables. Il ne faut donc pas sous-estimer les difficultés pour élaborer des lois linguistiques efficaces.

Les partisans de ces lois accordent par conséquent une grande importance au contrôle de leur application et aux sanctions prévues. Il existe par exemple une grande différence entre l'obligation de passer un examen de langue et l'obligation de présenter un diplôme dans la langue demandée. Les lois linguistiques de 1962 stipulaient par exemple, à la demande des Flamands, que le diplôme soit le seul critère pour entrer dans un cadre linguistique, soit francophone, soit néerlandophone. En définitive, un fossé assez grand sépare la réalité linguistique complexe de la manière dont la classe politique traduit cette réalité politiquement et conçoit une stratégie. Il n'est pas rare que la communauté linguistique dominante adopte la tactique de l'obstruction pour freiner l'application effective des lois de protection linguistique. Plus la communauté linguistique dominée doit attendre longtemps l'application correcte de la loi, plus le risque de radicalisation du mouvement linguistique est grand. Le mouvement flamand en a fait l'expérience. L'application des lois linguistiques de la fin du XIXe siècle et des années trente du XXe siècle s'est longtemps fait attendre, ce qui a conduit à une radicalisation des groupes flamingants.

La délimitation des régions linguistiques et la définition des frontières

La tendance à tourner le dos à cette politique linguistique inefficace et à opter par exemple pour une délimitation territoriale va donc se manifester. Quand les lois linguistiques prennent comme point de départ le monolinguisme des régions, elles encouragent naturellement la tendance à se retrancher derrière des frontières sûres au sein de la communauté de statut non dominant. D'où les querelles pour savoir si une région appartient ou non à une région linguistique homogène, un problème qui reste en suspens jusqu'à aujourd'hui en Belgique et qui sous-tend, entre autres, la discussion autour de la circonscription Bruxelles-Hal-Vilvorde.

On en arrive à un deuxième réflexe de défense et de protection, cette fois plus radical : la délimitation de régions linguistiques homogènes et la définition de frontières entre ces régions. Au sein de son propre territoire, le groupe linguistique de statut non dominant peut alors contribuer à l'instauration du monolinguisme et à l'essor de sa propre communauté linguistique. La communauté linguistique dominante est le plus souvent opposée à un bilinguisme individuel généralisé et ne tolère pas d'hétérogénéité linguistique sur son territoire. C'est ce qui s'est passé en Belgique. Le mouvement wallon a rejeté le bilinguisme généralisé et par conséquent l'apprentissage du néerlandais. Ce principe devait être appliqué jusqu'aux instances centralisées de l'administration publique. Cette approche est devenue manifeste lors de la promulgation des lois linguistiques dans les années vingt et trente du XXe siècle, mais aussi en 1963, quand des propositions pour accorder également des droits linguistiques élémentaires (les facilités) aux communes néerlandophones dans le Brabant wallon ne se sont pas matérialisées. Le principe selon lequel la territorialité joue un rôle d'homogénéisation est ainsi devenu la seule alternative pour les deux groupes linguistiques.

Ce principe de territorialité a pour conséquence que l'on n'accorde pas de droits aux minorités linguistiques respectives. En 1932, l'élite francophone de Flandre a donc été abandonnée. Elle a perdu dans la sphère publique flamande toute protection juridique et elle a dû se contenter de droits linguistiques purement individuels dans la sphère privée. Durant les dix années qui ont suivi, le reste des mesures de protection de la minorité (qui avait ses propres écoles et une université à Louvain) a été supprimé. La décision de transférer les facultés francophones

de l'université de Louvain, ville située dans la partie néerlandophone de la Belgique, au Brabant wallon (1968) a provoqué une confrontation et une polarisation.

Avec l'introduction de ce principe, les locuteurs de la langue de statut « supérieur » risquent de perdre de nombreux emplois dans l'administration publique centrale. De toute évidence, ils vont s'y opposer et des querelles éclatent également concernant cet aspect de la politique linguistique. Le mouvement wallon doit son existence essentiellement à ce mécanisme. C'est surtout l'exigence du bilinguisme au sein de l'administration publique centrale (et de la capitale) qui est ressentie comme la source d'une concurrence déloyale, car les Flamands ont le plus souvent une connaissance des deux langues. Il n'est donc pas rare que le combat linguistique aille de pair avec le combat syndical.

Cette solution territoriale a d'autres conséquences, de grande portée. Une guerre va s'engager entre les communautés concernant les frontières linguistiques. Pour les locuteurs de la langue qui n'est pas dominante, elles doivent rester les mêmes, tandis que pour les locuteurs de la langue de prestige, elles doivent pouvoir être déplacées en faveur de la langue de prestige. Dans les lois linguistiques de 1932, ce principe a été approuvé et a donné lieu par la suite à des déplacements linguistiques au détriment de la Flandre. Au sein du mouvement flamand, des militants se mobilisent contre les recensements linguistiques qui, à partir de 1962, seront supprimés. La frontière linguistique est désormais instituée dans la loi, non sans provoquer de conflits. L'attribution des Fourons et de Comines-Mouscron respectivement au Limbourg (néerlandophone) et au Hainaut (francophone) provoquent des conflits qui durent des années.

C'est surtout lorsque l'unilinguisme s'étend, dans le secteur public comme dans le secteur privé, que peuvent se développer très facilement au sein des régions linguistiques des courants infranationaux cherchant à s'exprimer politiquement dans des mouvements fédéralistes, confédéralistes ou même séparatistes. Ainsi, la naissance du modèle fédéral belge peut être imputée pour une part aux lois linguistiques de 1932, qui reposaient sur le principe suivant : la langue de la région doit être la langue véhiculaire. C'est d'ailleurs ce qui a permis à terme de favoriser le fédéralisme. Un système fédéral ne peut être appliqué que s'il existe des lignes strictes de démarcation.

Problèmes linguistiques dans les zones frontalières

La délimitation territoriale est une stratégie qui crée cependant aussi des régions à problèmes. Le long des frontières naissent des régions de transition où vivent des minorités et des groupes linguistiques mixtes. Les groupes qui parlent une autre langue peuvent également être à l'origine de problèmes ailleurs. Autrement dit, les solutions territoriales ne garantissent en aucun cas une coexistence sans conflit des communautés culturelles linguistiques.

Les concentrations de locuteurs de langues d'un statut « inférieur » dans la région de la langue de prestige ou dans les zones frontalières posent le plus souvent moins de problèmes. Dès la première génération, des processus d'assimilation y ont lieu et la troisième génération est toujours entièrement intégrée presque partout dans la communauté de la langue de prestige. Cela a été le cas des dizaines de milliers de Flamands qui, au XIXe siècle, sont partis vers les villes industrielles wallonnes. Cette minorité flamande prolétarienne ne s'est pas vu octroyer de droits linguistiques et, en 1932, lors de l'introduction du principe de territorialité, il n'y a plus eu besoin de tenir compte de ce groupe. Dans la situation inverse, tout est loin de se passer aussi facilement, surtout quand on est en présence de fortes concentrations et que l'on peut se fonder, au niveau local, sur le principe démocratique de majorité. Les locuteurs de la langue de prestige exigent alors des droits linguistiques collectifs.

On connaît dans l'Histoire suffisamment d'exemples de comportements brutaux de communautés linguistiques vis-à-vis de leurs minorités respectives, surtout quand il est aussi question de différences religieuses. Dans des cas extrêmes, on assiste même à des opérations de purification. Le recours à des mécanismes de pacification est bien entendu une forme plus humaine de gouverner. Mais cette stratégie présente elle aussi de nombreuses gradations. Les aménagements linguistiques pour les locuteurs d'une autre langue peuvent être par exemple de nature collective, le bilinguisme dans le secteur public peut être contrôlé ou les concessions peuvent être au contraire limitées aux facilités, le locuteur d'une autre langue ne pouvant dans ce cas être entendu dans sa langue qu'en tant que particulier. En 1963, c'est ce système qui a été adopté à Val Duchesse. La remise en cause de ce système constitue, jusqu'à aujourd'hui, une source de conflits dans les communes à facilités

à la frontière entre Bruxelles et le Brabant flamand, où beaucoup de francophones bruxellois se sont installés.

Le système peut être définitif ou conçu comme une mesure transitoire, l'idée étant d'aider le locuteur d'une autre langue durant le processus d'adaptation et donc de favoriser son intégration à terme dans la communauté linguistique. On comprend aisément pourquoi la plupart des locuteurs de la langue de prestige n'en ont pas envie. On sait que ces deux points de vue différents sont aussi à l'origine de conflits dans les communes à facilités et d'autres communes à la lisière de la Flandre. D'innombrables francophones partis de Bruxelles pour s'installer dans ces communes les considèrent d'ailleurs comme une extension naturelle de Bruxelles où doit être instauré le même statut linguistique qu'à Bruxelles.

Problèmes linguistiques dans la capitale commune

Les deux communautés linguistiques ont une capitale commune, où les membres vivent ensemble et mélangés – phénomène qui n'a rien d'unique –, et ce territoire de mixité linguistique constitue également une source de conflits. Une décentralisation territoriale est en effet impossible, d'autant que la population comporte aussi un grand groupe de personnes parlant à la fois le néerlandais et le français, ainsi que des locuteurs d'une autre langue, auquel il est difficile d'appliquer des solutions de type collectif. Celles-ci supposeraient en effet l'introduction de sous-nationalités, l'une regroupant les locuteurs flamands et l'autre les locuteurs francophones, et ces personnes à cheval sur ces deux langues ou parlant une autre langue ne sont guère prêtes à se laisser imposer cette solution. Il existe pourtant une sorte de fédéralisme personnel, dans la mesure où la minorité a obtenu des droits pour développer son identité culturelle linguistique. À Bruxelles, les Flamands ont approfondi cette forme de fédéralisme et constitué un réseau étendu dans les domaines éducatifs et culturels. Cela a d'ailleurs abouti au modèle bruxellois : chaque communauté soutient par ses propres institutions (la Commission communautaire francophone (COCOF) pour le Bruxelles francophone, la Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) pour le Bruxelles néerlandophone) son identité culturelle linguistique. Dans la capitale, lieu de rencontre des deux communautés linguistiques, chacune des deux communautés a une place équivalente.

Dans cette stratégie du bilinguisme, cette équivalence doit aussi

s'exprimer. Dans la vie publique, on met par conséquent les deux langues sur un pied d'égalité, soit à travers un bilinguisme individuel, soit à travers l'organisation de deux services composés de fonctionnaires monolingues. Entre ces deux solutions, il existe bien entendu d'autres modèles, dans lesquels des stratégies différentes peuvent être associées. À Bruxelles, un modèle combiné a été choisi : au niveau communal domine le bilinguisme individuel du fonctionnaire qui est en contact avec le public, au niveau régional celui de services bilingues. Cette dernière formule a la faveur des francophones, non seulement pour imposer le moins possible l'obligation de bilinguisme individuel, mais parce que cela permet aussi de tenir compte de la position minoritaire des néerlandophones à Bruxelles. Majoritaires au niveau fédéral, ces derniers défendent bien entendu le principe du bilinguisme individuel dans la capitale.

Tous ces scénarios ont un point commun : ils sont indissociables des rapports de force entre les deux communautés linguistiques, tant à l'intérieur du territoire de la capitale qu'en dehors. Cette dernière remarque est cependant générale car, comme nous l'avons constaté au fil de cet exposé, cela vaut pour tous les aspects de ce combat linguistique qui est politique et complexe. Nous ne pouvons pas ici, comme nous l'avons dit plus haut, entrer dans les détails des différentes phases de ce combat. Mais nous pouvons pour conclure tout de même en faire une synthèse. À chaque phase du combat, des groupes radicaux se sont toujours opposés. Du côté wallon francophone et bruxellois, il s'agissait de ceux qui étaient fermement attachés à la défense des intérêts linguistiques des francophones et n'étaient pas prêts à faire des concessions aux défenseurs de la langue qui n'était pas dominante. Le français devait être parlé non seulement en Wallonie et à Bruxelles, mais aussi dans toute la Belgique, et par conséquent en Flandre. De l'autre côté, les flamingants adoptaient aussi des solutions plus radicales et militaient en faveur de la plus grande autonomie possible pour pouvoir déterminer et appliquer librement leur politique linguistique. Bien qu'ils n'aient pas eu le monopole de la collaboration – la Wallonie et Bruxelles connaissaient aussi le phénomène –, des groupes de nationalistes flamands ont soutenu l'occupant pendant les deux guerres mondiales, ce qui a jeté le discrédit sur eux et le mouvement flamand dans son ensemble. Les nationalistes flamands sont cependant parvenus par la suite à exercer des pressions sur les flamingants prêts à des compromis, qui étaient surtout présents dans les partis traditionnels (catholiques, socialistes et libéraux) et y étaient en contact avec des francophones prêts eux aussi à des compromis. Les importantes

lois linguistiques des années trente et soixante du XXe siècle ont ainsi vu le jour. Jusqu'à la fin des années soixante, ces compromis ont eu leur place dans l'État unitaire et les unitaristes ont joué un rôle modérateur. À partir des années soixante, quand on s'est mis à penser tant du côté flamand que wallon en termes fédéraux, la problématique linguistique est devenue un élément du processus de fédéralisation. À mesure que les communautés flamande et francophone ont obtenu plus d'autonomie, elles ont pu déterminer leur propre politique linguistique et il a fallu que soit trouvée au niveau fédéral la solution aux conflits encore dominants. Bien que ce processus ait été laborieux et le reste, il n'y a pas lieu de le souligner ici. Les points de vue et les stratégies évoqués dans ce bref aperçu demeurent à ce jour divergents.

RÉSUMÉ

La Belgique est un excellent laboratoire d'analyse socio-linguistique. À partir du XIXe siècle, le français n'est pas seulement la langue parlée en Wallonie, c'est aussi la langue de l'élite belge. Les fondateurs de l'État belge en font la langue dominante dans la vie publique belge et le néerlandais, parlé en Flandre, devient une langue au statut social inférieur. Toute forme d'équivalence des deux langues est rejetée. La stratégie du Mouvement flamand consiste alors dans un premier temps à obtenir des lois destinées à la protection de leur langue en Flandre. Les francophones refusant le bilinguisme pur et simple, le principe selon lequel la territorialité devient l'alternative pour les deux communautés est accepté en 1932. Les néerlandophones veulent donc se retrancher derrière des frontières sûres. Mais dans les communes des zones frontalières où les locuteurs de la langue « de prestige » sont en forte concentration, ceux-ci exigent des droits linguistiques. Dans la capitale, lieu de rencontre des deux communautés mais où les néerlandopnones forment une minorité, la lutte pour une place équivalente se fait également sentir. Jusqu'à ce jour, les stratégies des deux communautés restent divergentes.

Marc Uyttendaele

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

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

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

La législature d'Yves Leterme

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

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

Juin-décembre 2007

Les élections du 10 juin 2007 ont des allures de séisme politique. Outre la victoire du cartel CD&V–N-VA, au nord du pays, elles marquent un déplacement du centre de gravité dans le sud. Tant en Wallonie qu'à Bruxelles, les libéraux arrivent en tête. Les socialistes (PS), qui étaient jusque-là dominants en Région wallonne et en Communauté française, connaissent une défaite historique. Celle-ci est une conséquence de scandales impliquant certains de leurs responsables, notamment à Charleroi, et d'une usure du pouvoir. En effet, ils occupent celui-ci sans discontinuer depuis 1988. Les électeurs ont ainsi dessiné les contours de ce que pourrait être la future coalition fédérale. Elle devrait comprendre les deux familles politiques les plus fortes, la famille libérale et la famille sociale-chrétienne. Cette future coalition est baptisée avant même de naître. Il s'agira de l'Orange bleue [1].

L'article 96 de la Constitution dispose que « le roi nomme et révoque les ministres ». La coutume a précisé la marge de manœuvre dont dispose le chef de l'État en pareilles circonstances [2]. Quand la crise n'est pas aiguë, le roi procède d'abord personnellement à des consultations. Il reçoit le Premier ministre sortant, les présidents de la Chambre des représentants et du Sénat, les présidents des partis démocratiques et, le cas échéant, des personnalités du monde économique et social, voire de la société civile. Ensuite, il désigne un informateur avec pour mission

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

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

de débroussailler le terrain, d'examiner ce qui devrait figurer dans un accord de gouvernement et de déterminer quel type de coalition peut émerger. Il désigne, enfin, un formateur – lequel deviendra en principe Premier ministre – chargé de négocier l'accord de gouvernement et de constituer celui-ci. Lorsque la situation est plus compliquée, le roi peut prendre d'autres initiatives. En particulier, il peut désigner des personnalités avec pour mission de clarifier la situation politique. Ainsi a-t-il été fait appel au cours de l'histoire institutionnelle à des médiateurs ou à des négociateurs, tantôt désignés seuls, tantôt invités à réaliser leur mission en duo. Il est arrivé également que le roi convoque solennellement en audience différents présidents de partis pour les adjurer de trouver une issue à la crise [3].

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

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

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

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

Pendant une petite semaine, la machine est à l'arrêt. Le roi prend des initiatives dont le seul intérêt est, semble-t-il, de ne pas donner une image de trop grand désarroi. Il reçoit, en effet, nombre de ministres d'État, responsables politiques de toutes les sensibilités politiques reconnus pour leurs compétences, sinon pour leur sagesse [4]. Après une semaine de palabres discrètes, le chef de l'État désigne Herman Van Rompuy avec la mission d'explorer des pistes de sortie de crise. Cet « explorateur » s'efforce de recréer les conditions d'un dialogue entre les différents partenaires de l'Orange bleue. Sans doute y arrive-t-il puisque, le 29 septembre, le roi accepte de le relever de sa fonction, et constatant qu'il existe suffisamment d'éléments de convergence entre les différents partenaires, il désigne à nouveau Yves Leterme en qualité de formateur. Celui-ci engrange alors quelques accords partiels sur des questions étrangères à la réforme de l'État. Mais le 7 novembre, en commission de l'Intérieur de la Chambre, les représentants des partis flamands votent une proposition de loi visant à scinder purement et simplement l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Il s'agit d'une véritable déclaration de guerre faite à l'ensemble des partis francophones. Le sort de cet arrondissement – qui comprend une importante minorité francophone – est, en effet, au cœur de la controverse opposant les partis politiques francophones et flamands. Cette question devait être réglée dans le cadre de la négociation de l'accord de gouvernement, et non par un coup de force de la majorité. Le lendemain, cependant, le roi charge Yves Leterme de poursuivre sa mission de formation du gouvernement et désigne les présidents de la Chambre et du Sénat, Herman Van Rompuy (CD&V) et Armand De Decker (MR), avec pour mission de réconcilier les deux Communautés.

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

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

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

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

Juillet 2008

Le 20 mars 2008, Yves Leterme devient, enfin, Premier ministre. Il ne doit pas d'emblée se préoccuper des questions institutionnelles qui ont précipité son échec quelques mois plus tôt. Pendant les négociations qui ont échoué en décembre, ces questions ont été peu discutées sur le fond, les négociateurs se déchirant essentiellement sur la manière de négocier la réforme de l'État et sur ce qui doit figurer au menu des discussions[5]. Une date a cependant été fixée par le cartel CD&V–N-VA, à savoir le 15 juillet. Si, à ce moment, il n'est pas décidé d'opérer d'importants transferts de compétences vers les Communautés, ce parti retirera sa confiance au gouvernement. Imprévoyance ou impuissance, la question n'est pas abordée avant la mi-juin. Des groupes de travail se réunissent sans aboutir à un résultat significatif. À nouveau, à l'approche de la date fatidique, la question n'est plus de conclure un accord sur le fond, mais de dégager une méthode permettant de le négocier. Mais, même sur le choix d'une méthode, les partis du nord et du sud du pays s'opposent.

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

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

56 ***Décembre 2008***

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

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

Lorsque Yves Leterme apprend par la presse qu'un tel soupçon pèse sur lui, il écrit une lettre au ministre de la Justice dont il donne connaissance à la Chambre des représentants [6], le 17 décembre 2008. Il fait état de contacts ayant existé, à son insu, entre son cabinet et celui du ministre de la Justice avec des membres de l'appareil judicaire ou certains de leurs proches. Il prend soin, cependant, d'indiquer que jamais, au grand jamais, il n'a fait pression sur les autorités judiciaires pour obtenir un arrêt favorable et dit son attachement à la séparation des pouvoirs. Le même jour, le premier président de la Cour de cassation, Ghislain Londers, déclare « qu'il n'y avait à sa connaissance aucun élément qui irait dans le sens d'une influence du Premier ministre Yves Leterme sur la justice dans le cadre du dossier Fortis ». Cependant, le lendemain, il se ravise et dépose entre les mains du président de la Chambre des représentants un courrier d'une teneur très différente. Il indique, en effet, que même s'il ne dispose pas de preuves juridiques, il y a des indications claires témoignant que tout a été mis en œuvre pour empêcher la cour d'appel de rendre un arrêt défavorable aux intérêts du gouvernement. Il s'agit là d'une accusation d'une gravité extrême tant par son contenu qu'en raison de la qualité de celui qui l'a portée. Le 19 décembre, Yves Leterme et le ministre de la Justice Jo Vandeurzen en tirent les conséquences et démissionnent.

Par la suite, une commission parlementaire d'enquête s'est attachée à découvrir la vérité à propos de ces prétendues pressions. Ses conclusions ne permettent en rien de corroborer le soupçon formulé par le Premier président de la Cour de cassation [7]. Par contre, plusieurs magistrats appartenant pour l'un d'entre eux à la Cour de cassation et pour les autres à la cour d'appel de Bruxelles ont été inculpés, notamment de violation du secret professionnel. Le Premier président de la Cour de cassation, cependant, n'a, quant à lui, jamais été inquiété.

Avril 2010

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

6. *Annales parlementaires*, Ch., séance du 17 décembre 2008.
7. *Documents parlementaires*, Ch., 52, 1711.

Yves Leterme reprendra les fonctions de Premier ministre – ce sera chose faite le 25 novembre 2009 –, mais qu'un autre sage de la politique belge, Jean-Luc Dehaene, désigné en qualité de commissaire royal, examinera comment résoudre le contentieux institutionnel et, au premier titre, la délicate question de la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde [8]. Comme à son habitude, Jean-Luc Dehaene travaille pendant plusieurs mois dans la discrétion. Il dégage des pistes de solution. Cependant, les francophones, unanimes, les trouvent insatisfaisantes. En avril 2010, le commissaire royal jette l'éponge. Il livre un authentique testament politique : « J'ai rarement vécu une illustration plus claire de la philosophie de base qui m'a été apprise par mon père qui […] était psychiatre, à savoir que pour comprendre la logique de ses partenaires de discussion, il faut accepter leurs prémisses. Dans ce cas-ci, cela signifie que chaque communauté croit détenir la vérité en se basant sur son propre point de départ. L'une part du principe de territorialité ; l'autre du principe de personnalité. Les deux sont en opposition totale. Un compromis n'est possible que si chaque partie est disposée à se départir en partie de sa logique, à intégrer des éléments de la logique du partenaire de discussion et inversement. » Il rappelle, en outre, comme pour constater qu'une époque – la sienne – est révolue, que « les hommes politiques belges depuis 1970 ont le grand mérite d'être parvenus […] à réaliser les réformes institutionnelles nécessaires sur la base d'accords de compromis politiques négociés. […] Ces accords ont été évalués à intervalles réguliers et d'autres actions ont été entreprises, non sans déclencher à l'occasion des turbulences politiques (parfois violentes), mais toujours sur la base d'accords. Au cours des phases successives de la réforme de l'État belge, la base du compromis de 1970 a toujours été respectée : la majorité ne peut imposer sa volonté à la minorité, mais la minorité accepte qu'il faille négocier. Le processus risque d'échouer si la minorité refuse de négocier » [9]. L'échec de Jean-Luc Dehaene précipite la crise. Le président des libéraux flamands (Open VLD) pose un ultimatum. À défaut d'accord sur Bruxelles-Hal-Vilvorde dans le délai bref qu'il

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

9. *L'Écho*, 20 avril 2010.

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

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

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

Un dialogue de sourds

Il serait trop facile de rendre Yves Leterme responsable de l'instabilité politique chronique connue par la Belgique entre 2007 et 2010. Sans doute l'homme est-il maladroit. Avant même les élections de 2007, il avait heurté les francophones en affirmant, dans une interview donnée à *Libération*, que les francophones établis dans la périphérie bruxelloise n'étaient pas en état intellectuel d'apprendre le néerlandais[10]. De même, lorsque, formateur depuis quelques jours, il est invité par un média francophone à fredonner l'hymne national – *La Brabançonne* – il entonne *La Marseillaise*. Il s'agit là cependant d'épiphénomènes qui auraient aisément été surmontés s'il n'avait pas dû assumer ses missions successives de formateur et de Premier ministre dans un contexte caractérisé par une accumulation de malentendus.

10. *Libération*, 18 juin 2006.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un arbitre sans pouvoir

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

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

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

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

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

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

Un pouvoir politique affaibli

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

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

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

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

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

Conscient sans doute de l'erreur commise, il a par la suite affirmé avoir agi à titre personnel sans engager la juridiction qu'il préside [13]. L'aveu est vertigineux car les éléments évoqués dans son courrier avaient précisément été portés à sa connaissance dans le cadre de ses fonctions. Dès lors, il ne pouvait, sans méconnaître les devoirs de sa charge, en faire usage à titre personnel.

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

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

---

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

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

Des gouvernements stables dans un pays instable

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

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

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

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

déjà : « Non. La Belgique n'est pas une valeur en soi, ce sont des institutions au service d'une population. Si les institutions n'évoluent pas pour s'adapter aux désirs des citoyens, ce pays n'a pas d'avenir. Je veux être clair : mon parti ne participera pas à un gouvernement, après les élections de 2007, s'il n'y a pas de nouveaux transferts de compétences vers les régions. La nécessité d'avoir un gouvernement fédéral passe au second plan par rapport aux intérêts de la Flandre. Vous savez, des gens ont vécu ici depuis des siècles et des siècles sans être belges… La Belgique est née d'un accident de l'histoire, il ne faut pas l'oublier. » La Belgique subsiste aujourd'hui par défaut tant il semble impossible de s'accorder, en cas de divorce, sur le sort de Bruxelles et sur nombre d'autres questions techniques [14]. Pour le reste, les régions vivent déjà leur propre vie dans une enveloppe commune. Il suffit, pour s'en convaincre, d'examiner la géographie électorale du pays. Les tendances progressistes prédominent dans la partie francophone du pays alors que les tendances conservatrices sont largement dominantes dans sa partie flamande. Voilà une autre raison pour lesquelles les entités fédérées bénéficient d'une stabilité politique qui n'existe plus au niveau fédéral où il faut constamment allier l'eau et le feu, tant sur le plan communautaire que sur le plan idéologique.

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

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

RÉSUMÉ

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

Philippe Lauvaux

LE ROI

La Constitution belge est précise au chapitre de la royauté. Parmi d'autres dispositions demeurées inchangées dans le texte original de 1831 (sous réserve d'un changement de numérotation en 1993), on peut mentionner d'abord l'article 85 : « Les pouvoirs constitutionnels du roi sont héréditaires dans la descendance de [...]. » L'expression exclut toute note patrimoniale et toute interprétation en termes de droit subjectif du successible, qui n'entre en fonction qu'après avoir prêté serment. Quant à l'étendue de ces « pouvoirs », l'article 37 dispose qu'« au roi appartient le pouvoir exécutif (fédéral) tel qu'il est réglé par la Constitution », c'est-à-dire moyennant le conditionnement absolu du contreseing ministériel (art. 106), et l'article 105 selon lequel « le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

Ce style minimaliste tranche nettement avec celui des constitutions monarchiques de l'Europe d'alors, élaborées à la suite du congrès de Vienne. Léopold Ier, le premier roi des Belges, devait en faire plusieurs fois le constat. Ainsi écrit-il à la reine Louise-Marie, en 1842 : « la Constitution dont on a affublé ce pays est quelque chose de monstrueux, et elle aurait seule, sans toute autre considération, dû empêcher d'entrer dans une boutique qui depuis onze ans me donne une existence des plus odieuses ».

Plus d'un siècle et demi après que furent écrites ces lignes trempées d'amertume, la branche belge de la maison de Saxe-Cobourg n'est pas seulement l'une des rares dynasties à régner encore en Europe, mais c'est assurément en Belgique que le rôle politique du roi est demeuré le plus significatif. Au début de la crise politique de 2010, le 26 avril, deux présidents de partis francophones sont interviewés pour la télévision. Le président du parti centriste affirme qu'« il faut faire confiance

au souverain », tandis que son collègue socialiste n'hésitait pas à renchérir : « aujourd'hui tout est dans les mains du roi ».

Dans ce contexte, même s'il existe un débat récurrent quant à l'option pour une monarchie de type « suédois », au moins depuis 1990 (date du refus par le roi Baudouin de sanctionner la loi de dépénalisation de l'avortement), les perspectives d'une réforme institutionnelle en ce sens ont sans cesse été différées.

Lors de la dernière déclaration de révision de la Constitution, votée en mai 2010, et qui entraînait de plein droit des élections anticipées, plusieurs partis de la coalition sortante se sont affrontés sur la question d'une réduction des compétences royales. Mais le *statu quo* a facilement prévalu, un minimum de consensus existant quant au caractère stabilisateur de la fonction royale dans la crise politique permanente qui sévit depuis les avant-dernières élections parlementaires en 2007.

Pour significative qu'elle soit, cette décision n'en est pas moins paradoxale, à l'image d'une évolution historique marquée à la fois par une érosion des pouvoirs royaux et par un renforcement de la magistrature d'influence du roi. Durant la période précédant l'avènement du suffrage universel en 1918, avaient prévalu, assez facilement, une conception et une pratique extensives des pouvoirs royaux, particulièrement en matière de relations extérieures et de défense (le commandement personnel de l'armée a été assumé par le roi dès 1831 et plus tard, *per fas et nefas*, en 1914 et 1940). Avec le suffrage universel et son corollaire – la formation de partis politiques structurés et modernes –, la fonction royale se traduit moins en termes de pouvoirs, résultant des compétences prévues par la Constitution, qu'en termes d'influence ; une évolution que Léopold III, le premier à y être directement confronté, acceptera mal, mais que son successeur Baudouin percevra d'emblée, à quelques réserves près.

L'après-guerre a été marqué par une première clarification relative au commandement des forces armées. La commission d'experts réunie en 1949 et chargée « d'émettre un avis motivé sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du roi » a précisé que les fonctions du roi en tant que chef des armées n'échappaient pas à l'obligation du contreseing ministériel. Du reste, la question ne devait plus se poser matériellement. En 1960, lorsque le Premier ministre Gaston Eyskens, ayant obtenu l'assurance du maintien de son soutien parlementaire, refusa de présenter sa démission malgré les instances du roi, l'évolution essentiellement moniste du régime parlementaire apparut clairement.

Depuis cette époque, il semble désormais acquis que le roi des Belges, à l'instar de l'ensemble de ses pairs en Europe, n'a « aucun pouvoir », selon l'expression reçue par l'opinion dominante. D'où vient pourtant que son rôle soit si différencié, en tant qu'il ne se présente pas essentiellement en termes cérémoniels mais bien politiques ? Quelles sont les causes spécifiques de la « haute magistrature d'influence » (selon l'expression de Bagehot) du roi des Belges, quelles en sont la nature, les modalités et les limites ?

Causalités

La première spécificité de la situation du roi tient évidemment à ce qu'il n'est pas le chef d'un État-nation. « Sire, il n'y a point de Belges », écrivait au début du XXe siècle le notable socialiste Jules Destrée au roi des Belges Albert Ier, en un temps où l'émergence d'un sentiment national avait pu sembler possible. Le constat, qui entendait alors violer une sorte de tabou constitutionnel (« Tous les pouvoirs émanent de la Nation »), est dès longtemps passé à l'état de poncif. Un commentateur avisé observait, au début du présent règne : « Entre la Flandre néerlandophone, la Wallonie francophone et la région bruxelloise bilingue en quête d'identité, Albert II a finalement trois couronnes. S'il se révèle à la hauteur de son prédécesseur, il fera en sorte que cela ne se voie pas. Depuis quarante ans, la monarchie joue son rôle sans abuser de la situation. Face à des équipes ministérielles éphémères, le roi se contente d'être la mémoire de l'État et son guide[1]. » Le « patriotisme dynastique », pour reprendre une expression de François Fejtö, a subsisté et s'est même accru à mesure que le sentiment national dépérissait. La mort inopinée du roi Baudouin durant l'été 1993 en a donné une démonstration impressionnante, peut-être unique dans l'Europe contemporaine. Mais l'union du pays autour du roi défunt n'a pas créé ou recréé un pays uni. C'est de la désunion même que procède le patriotisme dynastique (comme Fejtö l'avait souligné, s'agissant de l'Autriche-Hongrie) et la nécessité d'une royauté influente. Sans peuple, une démocratie ne peut fonctionner en autosuffisance. C'est ainsi que la royauté, qui entretient quant à elle un rapport d'heureuse indifférence avec la démocratie dans sa conception idéologique dominante, trouve un rôle efficient dans un système contradictoire. Elle le joue d'autant mieux que ces contradictions ont induit une carence de l'État. Cette crise a commencé de se manifester à la fin de la décennie

1. Jean de la Guérivière, « Le dernier ciment », *Le Monde des débats*, février 1994, p. 14.

1980 lorsque les « tueries du Brabant » ont révélé la violence latente d'un pays habituellement regardé comme paisible. Cette première affaire mit en évidence certains dysfonctionnements de la police et de la magistrature. Les péripéties scandaleuses entourant l'enquête sur l'assassinat de l'ancien ministre André Cools, en 1991, ont étendu la crise de confiance à la classe politique. Ensuite, avec l'affaire Dutroux (1996-1997), c'est l'ensemble du système, policiers, magistrats, politiques, qui est apparu dans l'opinion publique comme impliqué dans un réseau inquiétant de *sottogoverno* (pour reprendre l'expression de Norberto Bobbio appliquée à l'Italie de la loge P2 [2]), un gouvernement agissant dans la pénombre, voire dans l'obscurité la plus absolue, bien que lié à l'action gouvernementale officielle.

Dans ce mélange de rancœur collective nourrie de frustrations politiques accumulées depuis des décennies de particratie, de crise d'identité nationale et d'effondrement de l'État [3], le roi a été en mesure d'exercer une fonction nouvelle de refuge de valeurs, étant le seul point demeuré fixe dans un paysage de débâcle institutionnelle. La « table ronde » tenue au Palais royal et présidée par le roi, qui réunissait notamment l'ensemble des parents des jeunes victimes de Dutroux fut l'initiative essentielle permettant de restaurer le minimum de confiance publique indispensable à la survie de l'État. La carence de l'État trouve enfin son expression la plus significative dans certains éléments relatifs à la classe politique. Mais préalablement, et en marge de cela, il faut relever la bonne qualité des rapports que le roi, sous réserve de certaines exceptions, entretient avec celle-ci. À l'issue de la *Question royale*, qui avait entraîné un divorce, et avec Baudouin Ier, la monarchie, notait Pol Vandromme, « s'accordait de nouveau, aussi exemplairement que sous Albert Ier, à la classe politique [4] », et Albert II a persévéré dans cette voie : considération de la part du roi, déférence des hommes de parti. Francis Delpérée déplore même une « attitude infantile » de certains membres des milieux politiques : « Ils se comportent comme s'ils se rendaient au Palais pour recevoir des ordres, pour écouter des directives et pour enregistrer des décisions de celui qu'ils appellent, pour la circonstance, le Souverain. Ces façons de dire ne doivent tromper personne [5]. »

Mais la classe politique d'aujourd'hui n'est plus celle qui avait vécu

2. *Pouvoirs*, n° 18, *L'Italie*, p. 16-17.

3. Selon Carlos-Miguel Pimentel dans sa thèse non publiée : *La Main invisible du juge. L'origine des trois pouvoirs et la théorie des régimes politiques*, Paris II (Panthéon-Assas), 2000.

4. *Le Monde des débats*, février 1994, p. 15.

5. « Belgique, la double crise », *RDP*, n° 6, 2008, p. 1570.

et été formée dans le cadre du vieil État unitaire[6]. Or le fédéralisme belge instauré à partir de 1980, contrairement aux modèles historiques américain et suisse, s'est révélé un fédéralisme de désunion, non sans conséquence sur le nouveau personnel politique. La crise permanente entretenue depuis plusieurs années par l'impossibilité d'un accord sur la scission de l'arrondissement électoral et judiciaire de Bruxelles-Hal-Vilvorde illustre les aspects préoccupants de cette mutation historique. Confrontée à sa propre impuissance, la classe politique trompe sa soif de décisionnisme et un désir refoulé d'unanimisme en statuant sur des questions symboliques ou marginales, comme le port de la burqa, voire sur d'autres encore sur lesquelles il ne lui appartient pas de s'exprimer. On en trouve un exemple en avril 2009, digne des plus acerbes sarcasmes de Baudelaire, lorsque la Chambre des représentants quasi unanime (sauf la N-VA) adopta une motion de blâme contre le pape Benoît XVI à la suite de propos tenus par celui-ci lors d'un voyage en Afrique. Mêlant le ridicule au pathétique, la Chambre (que le Sénat devait, il est vrai, se garder de suivre) devenait la caricature d'un congrès de politiciens de bourgade, incapables de s'accorder sur les limites d'un arrondissement électoral mais prétendant en assigner au magistère universel du pontife romain.

À l'opposé de tels mouvements de démagogie inepte, le roi présente une image de décence, de sérénité et de modestie. Une position distanciée grâce à laquelle il se trouve en état d'exercer cette magistrature d'influence qui est au cœur de la fonction royale contemporaine.

Nature et modalités

Il faut alors s'interroger sur la nature de l'influence. Sans doute est-elle liée au départ à la fonction et au rôle du chef de l'État en régime parlementaire. Un président, même réduit à des prérogatives très modestes, comme celui de la IVe République, peut jouer d'une certaine influence dans le jeu institutionnel. Mais on pressent bien que celle-ci n'est pas tout à fait de la même nature que celle qui trouve à s'exercer dans le cadre d'une royauté.

Celle-ci, inscrite dans un statut d'*invariant politique*[7], a conservé de ses origines antiques une part de sacré qui se définit à l'ère contemporaine en

6. Voir dans ce numéro de *Pouvoirs*, l'article de Marc Uyttendaele, « Chronique d'une législature maudite. Réflexions sur l'instabilité politique de la Belgique », p. 51.

7. Daniel-Louis Seiler, « Un invariant politique : la monarchie », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 3, n° 2, 1996.

termes de séparation et de distance. Ce que Bagehot appelait, par facilité de langage, le « magique » de la royauté (« *We must not let daylight in upon magic* ») est lié à un principe de représentation antérieur et plus essentiel que celui, fonctionnel, qui a prévalu à partir de la fin du XVIIIe siècle. La royauté s'impose à la fois comme une évidence historique immémoriale et une étrangeté dans le monde moderne. Cette évidence ancienne n'ôte rien à celle, contemporaine, de la souveraineté démocratique. Mais elle manifeste la difficulté à assumer que le peuple, même devenu organe essentiel de l'État, puisse l'incarner seul. Et lorsque c'est l'existence même de l'État qui est mise en cause, comme en Belgique, l'institution monarchique qui est un de ses éléments constitutifs ne tarde pas à apparaître comme l'un de ses derniers maillons. La magistrature d'influence, dont les causes se trouvent décrites ci-dessus, comporte une part plus ou moins forte d'irrationnel résultant de l'économie propre à l'« invariant » de la royauté. Cette part d'irrationnel n'est sans doute ni plus ni moins importante que celle qui sous-tend tout rapport avec le politique – même si *la* politique est en principe désormais absente du champ d'action de la royauté. Le monarque républicain suscite en France des sentiments et des réactions variés qui sont rarement inspirés par la seule rationalité démocratique moderne. Dans une moindre mesure, cela peut être aussi le cas du président italien, qui n'exerce pourtant d'autres prérogatives que celles des monarques parlementaires. Ce rapport passionnel avec l'État à travers celui qui le personnifie symboliquement prend nécessairement une connotation différente – peut-être plus sereine – dans les monarchies. La charge symbolique y est incontestablement plus forte et le poids du passé plus important. Les manifestations de la structure irrationnelle et affective relèvent de courants plus anciens et déjà en partie effacés des mentalités collectives. Elles sont rarement prises en compte par les analystes car la science politique contemporaine, ainsi que le relevait Daniel-Louis Seiler, ne s'intéresse guère au concept de monarchie, et c'est en vain qu'on la sollicite en quête de définition. Pour les politistes, la monarchie n'apparaît que sous la forme d'un sous-type de la catégorie « chefs d'États ». Quant au droit constitutionnel, il se contente en général d'enregistrer le bilan des pouvoirs qui, selon les cas, restent l'apanage de la fonction royale [8]. L'analyse des modalités de l'exercice de la magistrature d'influence du roi des Belges autorise cependant à penser que cette double approche ne saurait rendre compte de la situation réelle de l'institution monarchique.

8. Daniel-Louis Seiler, *Revue internationale de politique comparée*, 1993, vol. 3, p. 236-237.

La magistrature d'influence se décline classiquement en Belgique sous la forme de la triade de Bagehot (qui reçoit curieusement chez certains auteurs belges la qualification de « prérogative royale ») : être consulté, stimuler ou encourager, avertir. Ces missions sont exercées par le roi auprès de ses nombreux interlocuteurs, politiques ou non, dans le cadre de ce qui est appelé, par une autre bizarrerie sémantique, le « colloque singulier ».

Celui-ci obéit à des règles assez précises de confidentialité. En conséquence du principe de l'inviolabilité royale, le colloque est couvert par la règle du secret, que les services du palais aient ou non rendu l'audience officielle. Les deux parties au colloque ne sont pas habilitées à divulguer la teneur de l'entretien. Les conseils et recommandations que le roi dispense aux ministres, écrivait Jacques Velu, « ne peuvent déborder le cadre des rapports non publics qu'il entretient avec eux. La part qu'il a dans les décisions prises sous le contreseing ministériel ne saurait être divulguée. Aucune pièce de nature à établir comment, de commun accord entre le roi et le ministre responsable, un arrêté royal est élaboré, ne peut être rendue publique […] » et « cette obligation du secret […] s'impose tant aux ministres qu'au roi »[9], obligation dont la méconnaissance est sanctionnée, le cas échéant, par le Conseil d'État[10].

Le fonctionnement du système implique en effet la loyauté réciproque, spécialement dans les relations entre le roi et le gouvernement, mais aussi en période de formation du gouvernement et, plus largement, de crise politique. Ces règles ne sont pas toujours respectées. Au cours de la crise politique de 2007, en particulier, elles ont subi de la part de certains des protagonistes des entorses dont la généralisation aboutirait à paralyser la fonction de médiation que le roi exerce dans ces périodes où il lui incombe constitutionnellement de « nommer ses ministres » (art. 96). C'est à l'occasion des crises ministérielles que le roi est amené à prendre des initiatives spécifiquement politiques. Lorsqu'un gouvernement est en fonction, il lui incombe en principe de ne prendre de décision qu'après avoir consulté, du moins prévenu le roi. En période de gouvernement démissionnaire, limité à la gestion des affaires courantes, c'est le roi qui consulte et doit prendre des décisions qui ne bénéficient pas de la couverture d'un gouvernement pleinement responsable.

9. Cité *in* Marc Uyttendaele, *Précis de droit public belge*, Bruxelles, Bruylant, 1997, n° 665, p. 774.

10. *Ibid.*, p. 775.

Le choix d'un informateur, puis d'un formateur du prochain gouvernement (selon une terminologie traditionnelle jusqu'en 1970, mais qui a connu depuis maintes variantes) relève d'une initiative à caractère politique, même si elle est déterminée par des contraintes (politiciennes). Or ce type d'initiative, contrairement à ceux qui sont couverts par le secret du « colloque singulier », présente nécessairement un caractère public. Le roi, dans de telles conditions, est alors contraint d'agir « sans filet », comme le relevait André Molitor, longtemps chef de cabinet du roi Baudouin. Certes, il ne faut pas surestimer la marge de manœuvre ainsi laissée au roi mais il faut aussi, selon Francis Delpérée, « lui reconnaître la faculté d'infléchir le cours d'une procédure de crise, d'en accélérer le rythme, ou, au contraire, de le calmer, de prendre des initiatives limitées qui aideront les partenaires d'une équipe gouvernementale en formation à finaliser leurs accords [11] ». C'est bien de la fonction de stimulation, d'encouragement, que relève cet aspect de la magistrature d'influence. Son exercice est essentiellement dépendant des circonstances, c'est-à-dire de la question de la stabilité gouvernementale. Les quinze dernières années du règne de Baudouin Ier voient un accroissement du rôle du roi, assorti des inévitables critiques quant à la neutralité politique qu'il doit revêtir, et aux entorses dont elle aurait fait l'objet. On a critiqué l'inclination de Baudouin Ier en faveur de coalitions de centre gauche (sociales-chrétiennes et socialistes), qui était notoire. En 1988, Wilfried Martens, Premier ministre sortant d'une coalition de centre droit (chrétienne et libérale) qui avait durant la campagne électorale affirmé qu'il ne dirigerait pas une coalition comprenant des socialistes, fit valoir que le roi lui avait demandé de rester Premier ministre pour se résigner finalement à diriger un gouvernement de centre gauche. Quant à Albert II, il s'est vu reprocher d'avoir tenté d'éviter, à la suite des élections de 1999, la mise à l'écart des partis sociaux-chrétiens au profit d'une coalition « laïque » (libérale et socialiste, sans précédent depuis 1958). C'est donc bien en cette matière que l'influence revêt son caractère le plus explicitement politique, et qu'elle présente le plus de risque politique, au regard de la neutralité qu'impose au roi son statut d'irresponsabilité. Mais quelles que soient les critiques, la nécessité d'un rôle de médiation durant les interminables périodes de vacance gouvernementale n'est pas niée. Si ce rôle participe de la fonction de stimulation ou d'encouragement, il n'en épuise pas le contenu car il implique aussi que le roi peut suggérer ou recommander au gouvernement l'adoption de certaines mesures ou

11. « Belgique, la double crise », art. cit., p. 1569.

d'une politique déterminée. Dans les circonstances normales, c'est-à-dire lorsque la règle de confidentialité est respectée, l'intervention royale n'est pas destinée à être dévoilée. Mais des indiscrétions peuvent se produire. On en relève un exemple topique lorsqu'en octobre 1990 le roi Baudouin fit part au gouvernement de ses préoccupations quant à la situation au Rwanda.

La mission la plus délicate relevant de la fonction royale telle que l'avait définie Bagehot est celle du droit d'avertir. Elle consiste à mettre en garde les ministres, plus particulièrement le premier d'entre eux, et de faire état d'un désaccord du roi. Les circonstances et les domaines dans lesquels peut s'appliquer cette faculté sont très variés quant à leur importance et à leur objet. De manière générale, ce droit d'avertissement est comme les précédents, et peut être davantage encore relié à l'un des « pouvoirs constitutionnels du roi » au sens de la Constitution. Il peut l'être de manière assez immédiate, en liaison avec le pouvoir de nommer les ministres, lorsque le roi récuse des noms avancés par le formateur devenu Premier ministre. Si l'on évoque ici le droit d'*avertir*, il ne préjuge en rien des termes de l'accord entre le roi et le chef du gouvernement à l'issue d'un conflit les opposant sur une nomination. Dans certains cas, le chef du gouvernement, malgré la pression particratique, s'est rendu aux raisons du roi [12].

Mais le droit d'avertissement peut se présenter sous des formes plus complexes. C'est en ces termes qu'on peut interpréter le choix que fit le roi Baudoin, en mars 1990, de ne pas sanctionner la loi adoptée par les Chambres qui dépénalisait l'avortement. Comme en matière de désignation du gouvernement, cette intervention royale était clairement reliée à l'un de ses pouvoirs constitutionnels, celui de sanctionner, c'est-à-dire de consentir à la loi, dans la logique du parlementarisme dualiste ou classique. Cependant, le refus de Baudouin, dans le contexte politique contemporain, ne peut s'analyser, ni ne pouvait même se présenter comme un refus formel de sanction au sens de certains précédents du XIXe siècle, marqués par l'intervention d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Mais il ne s'agissait pas davantage d'une absence de sanction couverte par la responsabilité ministérielle (comme à l'occasion d'un autre précédent ancien) puisque en l'espèce, en 1990, la sanction a été donnée par les ministres réunis en conseil, par une application téléologique, et très discutée, des dispositions constitutionnelles relatives à l'interrègne. On peut effectivement considérer, dans la logique

12. Sur ce point, voir Pierre-Yves Monette, *Métier de roi*, Bruxelles, Alice, 2002, p. 180.

du parlementarisme moniste, que le pouvoir royal de sanction est frappé de péremption, ou d'obsolescence, par l'effet d'une « convention » au sens du droit constitutionnel anglais. La troisième branche du pouvoir législatif (le roi) se trouve, dans cette hypothèse, identifiée au seul gouvernement responsable qui, en cas de désaccord avec les Chambres, garde toujours la possibilité de poser la question de confiance puis de démissionner. Tel n'était pas le cas en l'espèce, même si le projet de loi était issu d'une proposition parlementaire et avait rencontré, au stade de la délibération, l'hostilité d'une partie de la majorité gouvernementale. La logique moniste implique donc que le Parlement est tout entier assimilé à la représentation nationale, la qualité de représentant qui appartient au roi étant réduite, par désuétude, à l'état de fiction, sauf à investir de cette qualité le gouvernement responsable qui agit normalement au nom du roi.

Et certes, la solution donnée à la crise ouverte par la décision du roi reproduit effectivement ce schéma, et il est incontestable qu'il correspond globalement aux réalités politiques qui déterminent le fonctionnement actuel des règles constitutionnelles.

Il reste que si la crise est survenue, c'est à la suite de la décision négative du roi. Le roi lui-même avait invoqué une « objection de conscience » qu'il n'aurait pas eu l'occasion d'exprimer comme les autres acteurs institutionnels au stade de la délibération législative [13]. Cependant, il déclarait aussi agir en sa « qualité de troisième branche du pouvoir législatif ». Cette seule référence vient éroder les bases de la thèse de la « convention constitutionnelle » sur la désuétude du pouvoir de sanction : dès lors que le roi déclarait agir dans le cadre de l'article 109 (ancien 69) de la Constitution et que le gouvernement assumait cette déclaration en la rendant publique, le consensus des organes impliqués, qui sert de base à la théorie des conventions, fait ici défaut. Au reste, l'application de cette théorie en droit belge est sujette à caution. Selon le procureur général Jacques Velu, c'est une réalité politique non contestable qu'en Belgique, comme d'ailleurs dans toutes les monarchies parlementaires, la part du roi dans l'exercice du pouvoir s'atténue progressivement. Il n'en rappelle pas moins : « Cette évolution ne peut avoir pour effet de modifier ou de supprimer les dispositions constitutionnelles : pareille suppression

13. Cette objection ne s'exprime pas moins dans les termes d'une jurisprudence rationnelle puisque les arguments exposés dans la lettre du roi au Premier ministre en date du 30 mars 1990, relatifs aux effets virtuels de la dépénalisation, rejoignent très précisément ceux développés par le Tribunal constitutionnel fédéral allemand dans son arrêt du 25 février 1975.

ou pareille modification ne pourrait venir que du constituant lui-même, statuant suivant la procédure de révision fixée par la Constitution [14]. » Et il conclut dès lors : « Le non-usage prolongé du pouvoir qu'a le roi de refuser sa sanction à un projet de loi ne signifie cependant pas que ce pouvoir aurait été tacitement abrogé. Mais l'exercice d'un tel pouvoir serait de nature à susciter de graves difficultés politiques : comment opposer un refus de sanction à la volonté certaine du Parlement [15] ? » C'est bien dans cette perspective que la décision du roi ne peut s'analyser comme un refus de sanction dans les termes constitutionnels et c'est pourquoi le roi écrivait au Premier ministre : « Je comprends très bien qu'il ne serait pas acceptable que, par ma décision, je bloque le fonctionnement de nos institutions démocratiques. » Ainsi l'intervention du roi peut-elle s'analyser comme une modalité inédite du droit d'avertissement défini par Bagehot mais, en l'occurrence, ce droit ne s'était pas exercé principalement à l'égard des ministres, et il avait pris un sens auquel n'aurait sans doute pas pensé le grand publiciste anglais lorsqu'il décrivait le rôle constitutionnel de la reine Victoria.

Limites

Le roi règne et ne gouverne pas, répète à l'envi la doctrine belge dans ses descriptions de la fonction, en reprenant la célèbre formule attribuée à Thiers. Et effectivement, même dans ses jours les plus fastes des deux premiers règnes, au XIXe siècle, la royauté belge n'a jamais été gouvernante, sauf peut-être dans son « domaine réservé » des relations extérieures, ce qui était du reste presque inévitable dans le cadre de l'Europe dynastique issue du congrès de Vienne. Mais dans l'ordre de la politique intérieure, et en particulier sur la question scolaire qui devait opposer de façon récurrente, et souvent violente, les catholiques et les libéraux durant plus d'un siècle, la dynastie, d'origine protestante, s'est bien gardée de prendre parti dans un conflit auquel elle se sentait étrangère. Lorsque les catholiques revinrent au pouvoir en 1884 avec un projet de nouvelle loi scolaire, Léopold II, prince de réputation plutôt autoritaire, leur prêcha la modération. N'étant pas écouté, il donna sa sanction à la loi, alors que l'opposition libérale l'avait adjuré de la refuser. Il écrivit à cette occasion au président du conseil : « Je compte recevoir ces messieurs et leur dire qu'ayant sanctionné la loi de 1879 je sanctionnerai aussi celle de

14. Jacques Velu, *Droit public*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 158-159.
15. *Ibid.*, p. 703.

1884 et qu'agir autrement serait établir, en quelque sorte, mon pouvoir personnel sur les ruines du système constitutionnel [16]. »

Par la suite, et en tout état de cause, les dernières prétentions à une quelconque forme de gouvernance, en particulier dans le cadre du « domaine réservé », n'ont pas résisté après le dénouement de la *Question royale* en 1950.

Reste la magistrature d'influence, dont on a plus haut magnifié l'importance mais dont il faut aussi, ce que font la plupart des auteurs contemporains, souligner les limites. La fonction d'influence relève de la persuasion. Elle ne résiste pas à l'expression d'une volonté politique contraire clairement formulée. « Le roi, écrit Marc Uyttendaele, pour autant que son initiative ne reçoive aucune publicité, est libre de conseiller le gouvernement, celui-ci étant libre à son tour de ne pas tenir compte des conseils ainsi prodigués [17]. » Les prérogatives royales permettent au roi de mettre en œuvre toute son influence pour infléchir les positions du gouvernement et le conduire à prendre des décisions dans le sens qu'il estime convenable. Mais il s'agit d'un pouvoir d'anticipation qui intervient préalablement à la décision publique. « Si aucun membre du gouvernement n'accepte de couvrir ses vues, le roi doit se soumettre à l'expression de la volonté nationale telle qu'elle est exprimée par le cabinet, lui-même investi de la confiance de la Chambre des représentants, organe de la représentation nationale [18] » : les fictions constitutionnelles de l'époque classique sont, à cet égard, intactes, quel que soit le délabrement des réalités, en particulier quant à la possibilité de l'existence même d'une volonté « nationale ».

Mais la question des limites de l'influence se pose en priorité dans le domaine où, au regard des situations préoccupantes qui se sont présentées depuis 1997, le rôle du roi est réputé, comme on l'a dit, le plus expédient, celui des crises gouvernementales. La période de grande instabilité qui a marqué la mise en place des fondements du nouvel État fédéral (autour de la décennie 1980) avait accrédité l'idée de la nécessité des interventions du roi (réclamées parfois avec insistance, comme l'avait relevé Jacques Velu à l'époque). Ces interventions, dont on a rarement contesté le caractère avisé, n'avaient néanmoins pas entravé la propension à l'instabilité. Si celle-ci a commencé à s'estomper durant les dernières années de Baudouin Ier, et si l'embellie a persisté assez longuement au début de

16. André Molitor, *La Fonction royale en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1994, p. 23.
17. Marc Uyttendaele, *Précis de droit public belge*, *op. cit.*, p. 774.
18. *Ibid.*, p. 775

celui de son frère Albert II avec le double gouvernement de législature de Guy Verhoofstadt, les élections de 2007 ont, cependant, vu l'émergence d'une nouvelle donne politique, marquée par un progrès décisif du sentiment nationaliste flamand. Cette situation nouvelle impliquait un réinvestissement du roi dans les processus de formation du gouvernement qui, lors des précédentes élections générales, s'étaient déroulés sans nécessiter de sa part d'intervention particulière. On en revenait à la situation des années 1980, mais sous des aspects profondément différents tant en ce qui concerne la personnalité respective des deux rois que les comportements politiques. Moins interventionniste et directif que son aîné, Albert II s'est en outre trouvé en face d'une classe politique d'un nouveau type, et profondément contrastée sur le plan communautaire. Son magistère continue à être instamment sollicité, comme il a été souligné en introduction, du moins du côté des partis francophones. Mais, du côté flamand, le roi est confronté à des dirigeants de partis de plus en plus ouvertement séparatistes et parfois professant, qui plus est (pour ceux de la N-VA), des sentiments républicains. Par ailleurs, ainsi qu'on l'a dit, la crise de 2007 a été marquée par des violations de la règle de confidentialité. En effet, en février 2008, un journal flamand publiait une série d'articles relatifs à la crise dont l'un révélait des propos imputables au roi, certains ayant eu comme destinataire le formateur et futur Premier ministre. Comme on l'a déjà souligné, la fonction médiatrice du roi en période de crise devient dans de telles conditions virtuellement impossible à exercer. Changement de paradigmes dans le comportement de la classe politique ? Sans doute, comme on l'a suggéré, mais des précédents existent, à la fin des années 1970, qui suggéraient déjà des difficultés croissantes dans l'exercice de la fonction royale à l'occasion des crises gouvernementales. Elles avaient fait l'objet d'un avertissement du roi Baudouin qui, en juin 1977, avait souligné « avec énergie, la nécessité pour tous de respecter les règles du jeu [19] ». Or ce type de mise au point ne paraît même plus envisageable, au moins sur le plan officiel, au regard de la dégradation des conditions politiques actuelles.

Dans cette situation, le rôle du roi trouve ses limites dans l'impossibilité structurelle résultant de la paralysie des mécanismes institutionnels et du dialogue partisan. S'il est peu contesté que le roi demeure plus apte à exercer des fonctions d'arbitrage et de médiation qu'un chef d'État élu sur une base politique, il reste que son action, pourtant persévérante, en faveur d'un règlement de la crise n'a pas permis, depuis 2007,

19. Francis Delpérée, « Le roi des Belges », *Pouvoirs*, n° 54, *La Belgique*, p. 21.

de réellement contribuer à sa solution – puisque aussi bien la crise n'a pas été résolue et qu'elle a repris de plus belle après des élections anticipées, en juin 2010, que le roi aurait souhaité éviter.

Cet échec dans une mission impossible ne signale pas cependant que la fonction royale en Belgique ne conserve l'essentiel de sa substance. L'étude de cette thématique pourrait être le prétexte à une variation scolastique sur l'opposition entre l'*auctoritas* et la *potestas*, ainsi que l'avait suggéré Jacques Julliard au lendemain de la mort du roi Baudouin. Le roi règne mais ne gouverne pas, tous sont d'accord sur ce point, mais le gouvernement gouverne-t-il et que gouverne-t-il ? Garde-t-il une prise sur la réalité ? Et, sans doute, les exécutifs régionaux, qui ne connaissent pas l'instabilité, administrent, comme dans les autres États fédéraux, mais cela fait-il un gouvernement ? Dans cette situation, le maintien et la relative efficacité d'une fonction d'« autorité », conjuguant l'implication et la distance, assure ce minimum de présence sans lequel le système étatique est voué à une sorte d'autodissolution, d'ailleurs explicitement évoquée et souhaitée par le principal leader nationaliste flamand. Mais pour tous ceux que cette issue rebute, la royauté demeure un ciment et un recours. L'une de ses caractéristiques, peut-être la plus spécifique, est d'être à la fois dans la Constitution et en dehors d'elle, en quoi elle peut être un recours d'un type différent. Ce n'est pas par l'usage de ses maigres attributions constitutionnelles que le roi Juan-Carlos a sauvé les nouvelles institutions espagnoles en février 1981. Sa légitimité ne devait rien aux processus démocratiques. Et cependant cette question revient en permanence dans les débats sur la monarchie. Toute empreinte de dévotion démocratique, la doctrine publiciste dominante tend à présenter l'hérédité dynastique comme un obstacle à la légitimité d'une décision politique parce qu'émanant d'un organe non élu. Le fondement rationnel d'une telle pétition de principe ne s'impose cependant pas au regard des réalités historiques comme de certaines persistances contemporaines qui n'apparaissent pas comme des repoussoirs [20]. Mais on peut ajouter à cela que cette conception fait l'impasse sur le caractère parfois profondément factice des processus électoraux dans un contexte fortement particratique. La gestion particratique d'un mode de scrutin proportionnel tel que celui appliqué en Belgique (système d'Hondt) a abouti paradoxalement, en Wallonie, à… une quasi-hérédité des mandats électifs, d'un

20. Daniel-Louis Seiler, *Revue internationale de politique comparée*, *op. cit.*, p. 238.

aloi plus douteux que celui régissant la succession royale. L'atteinte à la confiance publique dans la loyauté des processus électoraux reste néanmoins totalement occultée chez les intéressés. Dans un tel contexte, la fonction royale apparaît parfois comme dérangeante. Elle contribue à dévoiler la prétention de la modernité démocratique, s'érigeant en autoréférence, à occuper seule le champ de la critique, et le caractère insidieusement totalitaire du conformisme idéologique qu'elle génère.

À l'aube du règne d'Albert II, un républicain, identifié par le grand critique Pol Vandromme comme « gribouille du repli wallon », tenait ces propos surréalistes : « Il faut abolir la monarchie pour mieux faire apparaître le caractère tout simplement humain, en fin de compte, des rapports entre citoyens, entre Flandre et Wallonie. » Dans la logique qui est la sienne, il avait certainement raison. La royauté en Belgique est la seule institution qui n'ait pas failli, et c'est évidemment scandaleux.

21. In *Le Monde des débats*, *op. cit.*, p. 16.

RÉSUMÉ

Partant du constat d'un rôle encore très actif de la royauté en Belgique, cet article analyse successivement les causes, la nature, les modalités et les limites de cette persistance exceptionnelle de la fonction royale dans l'ordre politique, et met en évidence la relation entre cette singularité et la crise décisive que subit l'État-nation.

Vincent de Coorebyter

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.

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 1er de la Constitution selon lequel la Belgique est un État fédéral qui se compose des Communautés et des Régions.

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.

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 XIXe 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 1er et 35 de la Constitution, qui sont censés définir les principes d'organisation de la Belgique, nous sommes ainsi renvoyés à un écheveau 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.

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.

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.

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.

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.

RÉSUMÉ

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.

Bernard Blero

Bruxelles-Hal-Vilvorde, couronne d'épines de l'État fédéral belge ?

« La 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, jalonneront la présente contribution : qui es-tu ?, d'où viens-tu ?, où vas-tu ? et que vaux-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 allemande [1]) 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 principe [2].

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 facilités [3]. 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.

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 Sénat [4]. Il en est de même pour l'élection du Parlement européen [5].

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 néerlandais [6]. 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 87*bis* 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 électeurs[7]. 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.

Pour ce qui concerne le Sénat, 40 sièges d'élus directs sont en jeu : 15 reviennent au groupe linguistique français, 25 au groupe linguistique néerlandais[8]. 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 néerlandais[9]. 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 souhait[10].

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 siège[11]. 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 néerlandophones [12]. Les électeurs de la circonscription wallonne ne peuvent voter que pour les candidats qui se présentent devant le collège électoral français [13]. 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 néerlandais [14].

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.

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 linguistique [15]. L'arrondissement judiciaire de Bruxelles agrège l'ensemble des cantons de Bruxelles-Capitale et de Hal-Vilvorde [16]. 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 ailleurs [17].

Bruxelles-Hal-Vilvorde, d'où 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 linguistique [18]. Dès l'indépendance nationale, sont institués, au sein de la province de Brabant, les arrondissements administratifs de Nivelles, de Bruxelles et de Louvain [19]. 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 Huyttens, *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-Vilvorde [21] 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 linguistique [22]. 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.

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 1970 [23]. 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 néerlandaise [24]. 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 pays [25].

Un maintien contestable

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 circonscription [26] ? 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 Constitution [27].

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 ordinaire[28] 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 législatif[29]. 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 astres[30], 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.

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 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 inconstitutionnelle[31]. 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 opaque [32], 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 maintenu [33]. Du côté francophone, on comprend l'arrêt autrement, en considérant que c'est à dessein que la Cour ne dénonce explicitement aucune discrimination ni inconstitutionnalité [34]. Ainsi, pour Hugues Dumont, l'arrêt signifie uniquement que le législateur doit s'approprier (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 flamand [35].

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 provinciales [36]. 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 contradictoire [37].

---

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.

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 difficulté [38]. 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).

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 politique [39].

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 aménagé [40], 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.

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'émoi 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'approprieront unilatéralement ce qu'ils convoitent 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'intérêt [41].

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 commune [42] et celle de la Commission communautaire française. La motion doit être votée aux trois quarts des voix de l'assemblée [43]. 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.

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].

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-linguistique [46] auquel les francophones ne sont pas sensibles.

La défense de l'identité flamande

Le mouvement flamand né au XIXe siècle avait comme objectif de protéger la langue et la culture flamandes menacées par la langue française utilisée par l'élite. Au XXe 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 périphérie [47]. Ainsi, trois communes de la périphérie bruxelloise où vivaient une majorité de néerlandophones deviennent majoritairement francophones et sont intégrées à l'agglomération bruxelloise [48]. Quatre autres entités perdent leur statut de commune unilingue flamande et se voient dotées d'un régime de facilités aménagées en faveur des francophones [49].

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.

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

apparentement[50] 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

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 États[51]. 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'apparentement 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 linguistiques [52]. 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

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 linguistiques [53]. 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 recours [54]. 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 Wallonie [55].

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.

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 partis [56]. 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.

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 collège 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 collège 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 communes[57].

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.

RÉSUMÉ

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.

Jean-Pierre Stroobants

Le *melting pot* belge

La Belgique a beaucoup amusé et voilà qu'elle inquiète. Sans doute parce qu'au-delà des péripéties de son actuelle crise politico-institutionnelle, commencée en 2007 et loin d'être achevée, elle pourrait bien devenir ce laboratoire de la « désunion européenne » évoqué depuis que les grands voisins du petit royaume ont – enfin – décidé de regarder d'un peu plus près ce qui s'y déroulait et d'abandonner leurs clichés sur ce pays plus complexe que clochemerlesque.

L'historien Krzysztof Pomian, qui la connaît bien pour y avoir vécu et pour exercer, aujourd'hui, la fonction de conseiller scientifique du musée de l'Europe, à Bruxelles, a été l'un des premiers à évoquer le véritable enjeu de la crise belge, dans ce pays qui est, pour lui, « une Europe en miniature [1] ». Selon Krzysztof Pomian, cet État qu'il est trop simple de décrire comme « récent et artificiel » a un enracinement historique profond et il a progressivement acquis son intégralité depuis sa naissance, en 1830-1831. Et s'il intéresse – s'il *devrait* intéresser, en tout cas –, c'est parce qu'il incarne la crise d'une cohabitation, d'une mixité, d'un *melting pot* qui sont, aussi, consubstantiels à la construction européenne.

Confirmant qu'en Belgique la réflexion sur les raisons pouvant conduire à une partition du pays a commencé bien avant la crise politique de 2007, Lode Wils, professeur émérite à l'Université catholique flamande de Louvain (KUL), relevait dès 1996 [2] que la montée des sentiments « nationaux » flamand et wallon était directement liée à l'affaiblissement de la conscience nationale belge : cette dernière, qui était à la fois l'émanation et le couronnement « de structures, de cohésions et d'antagonismes, tant politiques que sociaux et philosophiques, issus du XIXe siècle et de la

1. *Le Monde*, 21 janvier 2008.
2. Lode Wils, « Mouvements linguistiques, nouvelles nations ? », in *Belgique : la force de la désunion*, Bruxelles, Complexe, 1996.

Révolution française », a vu sa force diminuer au fur et à mesure que ces structures, ces cohésions et ces antagonismes s'étiolaient. La Belgique n'est pas le seul État européen qui assiste à l'effondrement des piliers qui le soutenaient et au développement d'une identité régionale très forte. Elle est peut-être la seule, en revanche, où la fragmentation soit telle qu'une majorité de la population semble désormais envisager la fin du pays en tant que tel – ou en tout cas s'y résoudre… La disparition de « cet État divisé contre lui-même », selon la belle formule de l'écrivain Patrick Roegiers, de ce pays que la Flandre domine politiquement et économiquement mais dont elle ne parvient décidément pas à concevoir qu'il soit tout à fait sien, tant sont forts ses souvenirs de la domination par l'élite francophone et des frustrations qu'elle a engendrées.

« Évaporation » ou disparition

L'affirmation de l'identité politique flamande paraît n'avoir qu'une suite logique : la création d'un État indépendant, et donc ce « séparatisme » auquel est désormais ralliée une majorité de la représentation politique flamande. Extrémistes xénophobes du Vlaams Belang, indépendantistes conservateurs de la Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA), populistes de la Lijst Dedecker et une fraction des Christendemocratisch & Vlaams (CD&V) ou des libéraux de l'Open VLD divergent – et c'est important – sur le calendrier et les méthodes. Ils s'accordent fondamentalement, en revanche, sur l'issue : « l'évaporation », ou la disparition, de l'État-nation belge en tant que tel.

Cette évolution ne signifie-t-elle pas, en réalité, que le « laboratoire belge » pourrait préfigurer la fin d'une Europe par essence multiple, « multiculturelle », et l'émergence d'une Europe des sous-nations qui rejetterait bien vite l'idée d'un projet de vie collectif et rationnel au profit d'un nécessaire « respect des identités et des cultures » ? Un tel scénario minerait le fondement du projet européen et sa philosophie politique. Et, à cet égard, la référence des ultranationalistes flamands au divorce à la tchécoslovaque – « s'ils l'ont fait sans risque, nous le pouvons aussi » – n'est qu'un leurre, tant sont grandes les différences entre les deux situations. Tchèques et Slovaques n'ont pas participé à la fondation de l'Europe communautaire et n'y sont entrés qu'après s'être séparés. Prague ne compte pas de minorité slovaque. Les deux États indépendants ont pu acter leur partition « de velours » parce que, là-bas, un appareil d'État s'est écroulé à la suite de la chute du Mur. On pourrait ajouter à cette énumération la position géographique de la Belgique, entre la France et

l'Allemagne, au cœur de la ceinture urbaine européenne, symbolisée par le fait que Bruxelles a été choisie et est censée rester – malgré sa position désormais trop à l'ouest dans l'équilibre européen – la capitale des 27. On pourrait conclure, dès lors, qu'un éclatement de la Belgique aurait un effet inversement proportionnel à la taille de ce pays.

Se séparer sans dommage, parce que plus rien ne rassemblerait, ne caractériserait, la Belgique ? Malgré le déni qu'opposent à cette affirmation un grand nombre de Flamands et de Wallons, il existe bel et bien des particularités belges. Qu'ils le veuillent ou non, « on ne vit pas impunément pendant des siècles dans la même entité territoriale, puis au sein d'un État, en ayant partagé la même histoire sans que cette histoire laisse de traces [3] ». Ce sont ces particularités qui méritent d'être examinées en détail, et notamment par l'Union européenne, si elle ne veut pas, demain, assister les bras ballants à la désintégration de l'un des États qui l'ont fondée ni, surtout, voir se répandre une onde de choc qui la déstabiliserait gravement.

Le journaliste, écrivain et poète néerlandophone Geert Van Istendael résume avec verve la situation dans son excellent ouvrage *Le Labyrinthe belge* : « Il faut que nous nous pénétrions du fait que, dans les coins les plus reculés d'Europe, on observe avec attention la pétaudière de la politique belge. N'oublions pas que les autonomistes, régionalistes, indépendantistes – ou quels que soient les noms auxquels répondent ces espèces non menacées au Pays basque, en Corse, en Catalogne, en Écosse, etc. – sont parfaitement au courant des zizanies entre le sud et le nord de mon pays [...] Ils signalent les dommages que l'État national inflige aux régions. Ils se présentent comme des philanthropes et des bienfaiteurs de leurs voisins moins fortunés. Ils annoncent que des régions sous-développées, la Wallonie, le Mezzogiorno, le Mecklenburg-Vorpommern jouiront aussi – non, jouiront *surtout* – des bienfaits qu'une Europe constituée uniquement de régions répand sur les maigres sillons. Ils prêchent l'écologie de la petite unité. » Caustique, l'auteur interroge : « Si la Belgique explose, comment envisager l'unité de l'Europe, au nom du ciel [4] ? ! »

Le virage raté du bilinguisme

La première des caractéristiques de la « mixité belge » en péril est le multilinguisme. Né comme un État francophone dont la classe dirigeante

3. Krzysztof Pomian, *Le Monde*, 21 janvier 2008.
4. Geert Van Istendael, *Le Labyrinthe belge*, Le Castor astral, 2008.

était de langue et de culture françaises, le royaume mis en place en 1830-1831 a reconnu le néerlandais un siècle plus tard. L'allemand est devenu, ensuite, la troisième langue nationale et la Communauté germanophone a été reconnue comme la troisième du pays.

Avec la révision des lois linguistiques, les dirigeants flamands ont obtenu la reconnaissance du principe de l'homogénéité linguistique de leur région. En Flandre, le néerlandais devint progressivement la seule langue officielle dans l'administration, l'enseignement primaire et secondaire, ainsi que la justice. L'unilinguisme français était simultanément proclamé en Wallonie, le bilinguisme à Bruxelles.

C'est à cette époque, relevons-le, que la Belgique a sans doute raté le virage vers un bilinguisme généralisé dont beaucoup pensent qu'il aurait permis de désamorcer bien des conflits ultérieurs. Des dirigeants flamands comme Camille Huysmans et Frans Van Cauwelaert avaient plaidé pour une connaissance généralisée des deux langues nationales, dans laquelle ces visionnaires distinguaient à la fois un moyen d'épanouissement des individus et un facteur de cohésion pour un pays fragile.

Leur voix fut toutefois étouffée par celle du « mouvement flamand », cette nébuleuse dont les promoteurs étaient marqués par un romantisme assimilant les notions de langue, de nationalité et de race. Une fois l'homogénéité linguistique engrangée, le mouvement passa à l'étape suivante de son combat et voulut faire aboutir sa revendication d'une délimitation stricte des frontières du territoire flamand. La « frontière linguistique », séparation administrative et symbolique découlant des lois votées en 1962-1963, allait segmenter territorialement la Belgique. Bruxelles, située en territoire flamand, restait bilingue et limitée à 19 municipalités. Elle était coupée des communes de sa proche périphérie, situées en territoire flamand mais où vivent de nombreux Bruxellois francophones. Des garanties d'usage du français (les facilités) furent accordées à ces derniers dans six municipalités. L'arrondissement judiciaire et électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde leur permet également – comme aux Flamands minoritaires à Bruxelles – d'accéder à la justice dans leur langue et de voter pour des partis de leur rôle linguistique. Le sort de cet arrondissement dit « BHV », bilingue et dernier de son espèce, dont une majorité flamande quasi unanime réclame la scission au nom du « bon sens », de l'homogénéité linguistique et de l'intégrité territoriale de la Flandre, a servi de catalyseur à la crise institutionnelle déclenchée en 2007. Elle n'en est plus que l'un des éléments mais conserve une forte portée symbolique.

Langue, frontière ? On peut distinguer dans le retour de ces notions en Belgique – mais en ont-elles vraiment disparu un jour ? – un avertissement

à l'Union européenne. En tout cas, relevons que ne pas tenir compte de la question linguistique et privilégier une langue prétendument dominante (le français en Belgique, l'anglais en Europe) en méprisant les autres peut, à l'évidence, avoir des conséquences politiques majeures.

Outre qu'elle marque l'échec du passage au système fédéral – qui a séparé plus qu'il n'a fédéré les populations –, la résurgence des nationalismes en Flandre et, sous une forme atténuée, en Wallonie – en fait, un ethno-nationalisme en Flandre, un « nationalisme électif » en Wallonie – signifie, elle, que le grand mouvement d'européanisation et de globalisation n'a pas, loin de là, vaincu les principes de la *Kulturnation* auxquels se réfère le Mouvement flamand : le nationalisme culturel *et* politique a résisté à l'Europe ; mieux, il s'en est nourri.

L'Europe comme nouveau cadre identitaire ?

De nombreux dirigeants flamands qui s'affirment comme des Européens convaincus usent en fait d'un double discours à l'égard de la construction européenne. À usage interne, ils diffusent l'idée que l'intégration va accélérer le processus de désintégration de la Belgique. À usage externe, ils affirment que la dévolution de compétences très étendues aux régions belges ne présente aucun risque véritable puisqu'il se trouvera toujours une Union pour jouer le rôle de « filet de sécurité » institutionnel, voire offrir un nouveau cadre identitaire aux Belges : l'inévitable dévolution de pouvoirs – vers le bas, aux Régions et Communautés ; vers le haut, à l'Europe – rendrait tout bonnement superflu l'État-nation, noyé dans l'internationalisation générale et les progrès continus de l'intégration européenne.

La Belgique cesserait, de fait, d'exister, sauf dans l'art, l'humour, l'autodérision, voire la diplomatie, où elle n'est jamais avare de propositions « qui semblent souvent stupides parce qu'irréalistes » : voilà ce qu'évoque ouvertement dans son *Histoire belge, 1830-2005* [5] le journaliste historien néerlandophone Marc Reynebeau. Même s'il ne compte sans doute pas parmi les amis de Bart De Wever, le président de la Nouvelle Alliance flamande, cet intellectuel en arrive lui aussi à la conclusion qu'un État belge n'a plus de réelle raison d'être. Il résume bien le sentiment d'une jeune génération flamande qui développe une relation décomplexée à l'égard d'une nation qui l'indiffère plus qu'elle ne la dérange. Marc Reynebeau imagine ainsi le remplacement de l'État belge par « une foisonnante

5. Bruxelles, Éditions Racine, 2005.

combinaison multiforme d'innombrables lieux de coopération, locaux, régionaux, supranationaux ou plutôt postnationaux, à petite et grande échelle, qui s'entremêleront et se superposeront ».

L'État belge semble donc menacé par deux Flandres. D'un côté, celle de la quête identitaire et de la langue « qui est tout le peuple », l'autre de la modernité et du cosmopolitisme, persuadée que, si quelques caractéristiques communes aux Belges existent bel et bien, elles trouveront à s'épanouir dans un cadre élargi, européen, voire mondial.

C'est du côté francophone que se recrutent, pour l'essentiel, les défenseurs du principe d'une poursuite de la cohabitation entre Flamands et francophones. Même si elle est jugée difficile – voire impossible désormais.

Certains francophones opèrent un lent glissement vers un mélange de nostalgie et de réalisme. En 2007, alors que le premier parti « traditionnel » flamand, le CD&V – chrétien démocrate –, gagnait les élections après avoir scellé un accord dit de « cartel » avec la Nouvelle Alliance flamande, dont les statuts prônent la disparition du pays, Francis Delpérée publiait *La Belgique, un projet d'avenir ?* [6]. L'allusion à la Belgique marquant son espoir, le point d'interrogation, son doute… Ce professeur devenu sénateur du parti Centre démocrate humaniste résumait un sentiment en voie de généralisation : les francophones doivent cesser les plaidoyers en faveur du vivre ensemble s'il n'y a plus de raisons pour le faire, si leur pays ne se trouve pas de nouvelles raisons de vivre. En réalité, cet observateur devenu acteur n'arrivait pas à conclure quant à la probabilité de voir tel ou tel scénario – séparation, évaporation, fédéralisme de coopération – se concrétiser. Si, comme d'autres, il ne parvient pas à trancher, c'est qu'il trouve dans le passé et le présent autant de raisons de miser sur l'un que sur l'autre. Face à la détermination de la Flandre politique, qui puise dans l'histoire l'énergie nécessaire pour alimenter son rêve indépendantiste, la Communauté francophone n'oppose, en général, qu'une indétermination et un appel aux valeurs et traits encore communs, le tout teinté d'une indicible crainte quant à ce qui pourrait advenir demain.

Des francophones, nombreux, espèrent en fait que le retour aux valeurs communes permettra de prolonger une expérience qu'ils jugent aussi singulière que satisfaisante. Leurs espoirs sont nourris par des enquêtes d'opinion qui montrent que l'opinion flamande se démarquerait des politiques et affirmerait encore un « désir de Belgique ». En Flandre aussi, le souvenir du vivre ensemble serait plus fort que le plaisir de la course en solitaire.

6. Bruxelles, Éditions Luc Pire, 2007.

La fin de l'espace public commun

Pourtant chaque scrutin semble apporter un démenti à cette affirmation. Ces Flamands qui, lorsqu'on les interroge, se disent encore attachés à l'idée d'une Belgique, certes « fédérale » mais gardant la forme d'une nation, portent de plus en plus massivement leurs suffrages sur des partis indépendantistes ou séparatistes, qui sont les deux dénominations du même phénomène… Méconnaissance, inconscience ou schizophrénie ? Il y aurait beaucoup à dire sur cette situation qui traduit à la fois les effets pervers d'un système de vote obligatoire, la disparition de la notion même d'espace public commun – le comportement électoral des Flamands est motivé par des raisons dont les francophones ignorent tout – et une caractéristique identique à toutes les communautés belges : ce sont les élites politiques qui y décident depuis longtemps, en quasi-autonomie, de l'avenir institutionnel.

Il est intéressant de relever que, dans cet État où le principe du référendum a été aboli, la crise commencée en 2007 n'a produit que des réactions populaires marginales alors même que la sphère politico-médiatique consacrait toute son attention aux péripéties quotidiennes d'une impossible négociation et agitait le spectre de la partition. On a vu, à Bruxelles essentiellement, apparaître quelques drapeaux aux couleurs nationales et se dérouler une manifestation pour le maintien de la Belgique qui n'a rassemblé que quelques dizaines de milliers de personnes, bien moins que la Marche blanche de 1995, qui draina 300 000 personnes et offrit le visage d'un pays enfin cimenté… mais par l'épouvantable drame d'enfants disparus et violentés.

Pour le reste ? Rien. Hormis une sourde rancœur contre « la politique » qui trouve son expression sur Internet, dans les blogs et autres courriers des lecteurs, tant en Wallonie qu'à Bruxelles ou en Flandre – et dans une mesure moindre dans cette dernière région, sauf lorsqu'il s'agit de critiquer la trop grande « modération » de certains partis néerlandophones à l'égard de la minorité francophone…

La démocratie représentative à la belge n'est toutefois pas vraiment menacée, sauf par l'indifférence et la relative inconscience de politiques empêtrés dans les débats institutionnels qui ne font que renforcer la méfiance des citoyens. Certes, le pouvoir semble déconnecté du peuple, mais le peuple paraît s'accommoder de la situation, sans même remettre en question l'utilité de son vote.

Au plan des principes, cette évolution n'est peut-être pas reluisante

mais elle montre qu'inconsciemment sans doute les communautés belges ont inventé une postdémocratie où le repli sur le groupe, la tentation du chacun pour soi et la revendication, chez bon nombre de citoyens – du côté francophone du moins –, d'une « non-appartenance » sont les règles cardinales. Le fameux relativisme, la distance, la dérision qui caractérisent les Belges aux yeux de l'étranger feraient donc qu'ils accepteraient, sans enthousiasme et sans illusion mais aussi sans révolte – et surtout, sans violence –, le schéma tracé pour eux. Même celui qu'ils ressentent confusément comme le pire.

Cette analyse semble confirmée par diverses enquêtes. En 1998, le quotidien *Le Soir* a décidé de mener une étude inédite et en profondeur sur la société francophone. Explicitement titrée « Noir, jaune, blues » (une allusion aux couleurs du drapeau national : noir, jaune et rouge), cette plongée avait mis en évidence le fossé entre dirigeants et citoyens, tellement profond qu'il amènerait les seconds à se désintéresser totalement des discussions et des actions des premiers. Le sociologue Benoît Scheuer, coordinateur scientifique de ce travail, commentait : « Le citoyen a le sentiment que ses dirigeants ont déserté les questions essentielles de la société. » En demande de politiques de fond et d'une éthique nouvelle après l'affaire du tueur Marc Dutroux, qui illustra les carences d'un État tout entier, le citoyen en appelait à « un changement de système », soulignait Benoît Scheuer. Sa demande n'a pas été satisfaite et il a pris plus de distance encore, donnant l'impression de laisser le monde politique seul dans son « bac à sable », selon une expression dont raffole la presse de ce pays.

Revenons à Francis Delpérée qui, lui, pense encore trouver ce qui a fondé – et pourrait, qui sait, fonder encore – une vie en commun des Flamands et des francophones belges. Il souligne leur bon sens, leur résistance, leur ténacité légendaires. Leur art du compromis aussi, manière de débattre sans merci des conditions de la vie commune, qui peut contribuer à créer des liens individuels et collectifs.

La solution transactionnelle, cette autre marque de fabrique du « système belge », peut-elle cependant fonctionner encore lorsqu'une nation flamande cherche à s'imposer contre la nation ? Et que la Belgique, qui se vantait de proposer son modèle de pacification à l'Europe, ne suscite plus au sein de cette dernière qu'une question : si deux peuples ne sont pas capables de s'entendre au sein d'un même État, comment poursuivre un processus d'intégration politique à 27, 30 ou, qui sait, 35 ? La question belge interpelle, *devrait* interpeller, l'Europe. Parce que cette dernière n'arrivera pas à formuler l'identité collective qu'elle tente tellement de forger tant que le principe des nationalités reviendra la hanter.

Bruxelles, dernier carrefour

Les meilleurs dirigeants de la nation belge ont été, de l'après-guerre et jusqu'à il y a peu – avant qu'ils ne sombrent eux aussi dans le piège des querelles internes –, parmi les défenseurs les plus enthousiastes d'une Europe animée d'un grand projet collectif et fondée sur un pacte démocratique revivifié. Ils ont montré à leurs grands voisins la valeur de la coexistence pacifique et de la tolérance réciproque entre les deux communautés culturelles de leur pays. Ils évoquaient aussi le rôle crucial de Bruxelles, ville internationale, bilingue et, en réalité, multilingue, creuset de la mixité belge et carrefour international des civilisations puisque s'y côtoient Européens, Maghrébins, Turcs, populations issues des anciennes colonies africaines, etc. La ville-région compte quelque 27 % d'étrangers et son identité européenne se marque chaque jour davantage.

Flamande durant un siècle, francophone depuis l'après-guerre, Bruxelles est sans doute le dernier vrai carrefour des communautés belges et, affirment certains, le dernier verrou – mais le plus sûr peut-être – à la partition du pays. Une majorité de partis flamands juge impensable l'idée d'une séparation du pays qui priverait la Flandre de Bruxelles, laquelle fournit au pays 20 % de son produit intérieur mais se trouve dans une situation financière très délicate, faute d'un financement fédéral à la hauteur de ces missions. En réalité, une bonne partie de la Flandre n'aime pas Bruxelles, ce qui se traduit par la faiblesse de sa présence dans la ville-région – de 5 % à 15 % selon des estimations. Aussi le parlement régional de Flandre a-t-il imaginé, dès 1999, l'hypothèse d'une mise sous tutelle du pouvoir bruxellois (une cogestion de la troisième région par la Flandre et la Wallonie), voire, pour les groupes les plus radicaux, la création d'un territoire neutre géré par l'Union européenne ou des puissances étrangères… La première option se place dans l'option confédérale qui rassemble désormais une majorité des dirigeants flamands, la seconde aboutit à refuser à Bruxelles l'indépendance réclamée pour les deux autres régions. La conclusion, c'est peut-être que, puisqu'il pourrait s'avérer impossible de trouver une solution raisonnable pour la capitale, et acceptée par sa population, la Belgique a encore une chance de survie…

Un projet guère enthousiasmant… D'autant qu'il néglige totalement une importante catégorie des habitants de la région centrale. La ville est, en effet, devenue le lieu d'immigrations successives (celle des sans-papiers et des expatriés aujourd'hui). Ceux-ci « reproduisent la dualisation historique de la ville qui séparait jadis la classe ouvrière des classes

bourgeoises et, ensuite, les migrants de l'Europe du Sud, du Maroc et de Turquie des nouvelles classes moyennes autochtones [7] ». Bruxelles, ville ouverte, cosmopolite, multiculturelle mais menacée de ségrégation, voire d'affrontements tant y sont criantes les différences d'accès aux ressources économiques. Bruxelles, « nœud rendant le scénario indépendantiste difficile et pont permettant de penser la continuité nationale [8] ». Dans l'immédiat, les autorités régionales cherchent surtout à assurer la viabilité de la capitale et redoutent des concessions « destinées à sauver une Belgique qui ne serait plus qu'une coquille vide », selon la formule du ministre-président régional, le socialiste francophone Charles Picqué [9]. Pour celui-ci, « une majorité de Flamands n'a pas envie d'une rupture, mais des éléments irrationnels peuvent jouer ».

Si le diagnostic est aussi pessimiste même pour ce dernier lieu possible de rencontres, que reste-t-il de 180 ans de cohabitation et de mélange ? Quel héritage commun permet d'affirmer que, malgré tout, l'engrenage d'une séparation fatale peut-être bloqué ? Au royaume du grand désordre, c'est le monde culturel qui donne l'exemple. Du plasticien Jan Fabre aux cinéastes Luc et Jean-Pierre Dardenne, de la chorégraphe Anne Teresa de Keersmaeker au musicien Bernard Foccroule, tous – et beaucoup d'autres encore – prônent le maintien d'un « espace » belge. Ils aiment son côté hybride, chaotique, anticonformiste, résultat de la fusion entre cultures romane et germanique. Cette bâtardise féconde, car « le bâtard n'a pas de père tutélaire et les créateurs belges n'ont pas eu à souffrir d'un nationalisme culturel inhibant [10] ».

La « bâtardise exemplaire », évoquée par le philosophe Jacques Sojcher, fait que les artistes belges, au-delà de leurs origines, se projettent aisément dans une dimension internationale, voire universelle. Ils semblent être les seuls, actuellement, à avoir compris que la complexité, la multiculturalité et le multilinguisme étaient les formidables atouts de ce qui reste, pour l'instant, un pays.

S'il subsiste une identité belge, c'est dans ce foisonnant phénomène culturel suscité et exporté par des artistes depuis une décennie. On peut juger cela rassurant. Ou très insuffisant.

---

7. Pascal Delwit, Andrea Rea et Marc Swyngedouw (dir.), *Bruxelles, ville ouverte*, L'Harmattan, 2007.

8. *Ibid*.

9. Jean-Pierre Stroobants, *Belgique, laboratoire de la désunion européenne*, Paris, Le Cygne, 2010.

10. Guy Duplat, *La Vague belge*, Bruxelles, Racines, 2005.

BIBLIOGRAPHIE

Bayenet, Benoît, Capron, Henri, et Liégeois, Philippe, *L'Espace Wallonie-Bruxelles. Voyage au bout de la Belgique*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2007.

Delwit, Pascal, De Waele, Jean-Michel, et Magnette, Paul, *Gouverner la Belgique, clivages et compromis dans une société complexe*, PUF, 1995.

Dumont, Georges-Henri, *Histoire de la Belgique*, Bruxelles, Le Cri, 1995.

Fitzmaurice, John, *The Politics of Belgium, A unique federalism*, Londres, Hirst & Company, 1996.

Gendebien, Paul-Henri, *Belgique, le dernier quart d'heure ?*, Bruxelles, Labor, 2006.

Leton, André, et Miroir, André, *Les Conflits communautaires en Belgique*, PUF, 1999.

Mabille, Xavier, *La Belgique depuis la Seconde Guerre mondiale*, Bruxelles, CRISP, 2003.

RÉSUMÉ

Longtemps terre de « bâtardise exemplaire », la Belgique est aujourd'hui rattrapée par un nationalisme ethno-culturel qui pousse la Flandre politique à prôner, au mieux, « l'évaporation » du pays. La leçon est rude pour une Europe communautaire qui voit l'un des pays qui l'ont fondée remettre en cause certains principes de son propre projet. Dans la crise belge, les notions de consensus, de tolérance réciproque et de cohabitation des cultures sont en jeu.

Marc Uyttendaele

BRUXELLES, CAPITALE DE L'ALTÉRITÉ

Bruxelles : capitale de l'Europe. Capitale du royaume de Belgique. Capitale de la Communauté flamande. Capitale de la Communauté française et, en quelque sorte, capitale d'elle-même, de la région dite de Bruxelles-Capitale. Mais, Bruxelles est avant tout la capitale de la complexité institutionnelle et la métaphore de la complexité belge. De manière constante, sa situation a été – et est toujours – au cœur du malentendu fondamental qui gouverne les rapports entre les deux grandes communautés du pays.

Historiquement, une ville flamande

D'aucuns affirment que l'origine sémantique du nom de la ville vient du mot *Broekzele*, signifiant marais en flamand. Els Witte et Jan Craeybeckx écrivent : « Bruxelles, centre du pouvoir de décision politique et financier, joua un rôle important dans ce processus de francisation. En raison de son caractère de capitale, qui commençait à s'affirmer, les francophones y étaient beaucoup plus nombreux que dans les autres villes du Brabant flamand. Le souverain hollandais n'était pas parvenu à endiguer la vague de francisation qui y était apparue et Bruxelles présentait dès lors en 1830 une configuration linguistique bien spécifique. Le français y atteignait des pourcentages plus élevés qu'ailleurs en Flandre et tous les éléments du bilinguisme y étaient présents à l'état embryonnaire. Après 1830, la bureaucratie communale et les fonctionnaires de l'État central installés à Bruxelles influencèrent fortement cette tendance à la francisation, par les canaux de l'enseignement et de l'administration. L'immigration de Wallons et d'étrangers (l'État libéral exerçait une forte attraction sur les intellectuels) renforça cette tendance, qui modifia

considérablement la situation linguistique de cette ville originellement flamande[1]. »

Le propos est intéressant à plus d'un titre. En devenant capitale du royaume, Bruxelles affirme son altérité. Elle va s'ouvrir aux francophones et se franciser, et ce d'autant plus que, au XIXe siècle, « la langue de la classe dominante devenait la langue dominante de l'État[2] ». Autrement dit, dès l'origine, Bruxelles est une blessure pour le mouvement flamand, soucieux de préserver l'intégrité de la langue néerlandaise face à la francisation, un phénomène à la fois culturel et politique, en ce qu'il consacre tout à la fois la domination de la langue minoritaire et de la classe sociale dominante.

L'altérité de Bruxelles se marque également par rapport à la Wallonie. Jules Destrée, par exemple, dans sa célèbre *Lettre au roi*, publiée en 1912, a manifesté clairement ses doutes quant à l'existence d'une nation belge et sa méfiance à l'égard des Bruxellois. Il écrivait : « Sire, […] laissez-moi vous dire la vérité, la grande et horrifiante vérité : il n'y a pas de Belges !… Vous régnez sur deux peuples : il y a des Wallons et des Flamands, mais il n'y a pas de Belges. » Quant aux Bruxellois, il les décrivait comme une « seconde espèce de Belges [qui] s'est formée dans le pays, et principalement à Bruxelles. Mais elle est vraiment peu intéressante. Elle semble avoir additionné les défauts des deux races. Elle a pour moyen d'expression un jargon innommable dont les familles Beulemans et Kakebroek ont popularisé la drôlerie imprévue. Elle est ignorante et sceptique. Elle a pour idéal un confortable médiocre. Elle ne croit à rien, est incapable de générosité ou d'enthousiasme, soupçonne toujours chez autrui le mobile bas et intéressé, abaisse par le *zwanze* toute idée qui la dépasse. Certains laudateurs de cette platitude en ont voulu faire une vertu : le middelmatisme, mot aussi laid que l'état d'esprit signifié. Le patriotisme de ces *middelmaat* est nul, ils accepteraient bénévolement toute domination qui ne dérangerait point leurs aises coutumières. Cette population de la capitale, dont quelques échantillons épars existent encore en province, n'est point un peuple, c'est un agglomérat de métis ». Dans la foulée de la *Lettre au roi*, l'assemblée wallonne du 20 octobre 1912 vote une motion aux termes de laquelle elle « déclare sa ferme volonté de maintenir la nationalité belge. Persuadée que l'unité belge, basée sur la domination d'une race sur l'autre serait impossible à conserver et à

1. Els Witte et Jan Craeybeckx, *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, Éditions Labor, 1985, p. 49.

2. Xavier Mabille, *Histoire de la Belgique politique*, Bruxelles, CRISP, 1992, p. 126.

défendre, elle affirme que la Belgique ne peut poursuivre ses destinées que par l'union des deux peuples qui la composent, union basée sur une indépendance réciproque et faite d'une entente loyale et cordiale[3] ».

Ni flamande ni wallonne

Bruxelles, capitale de la Belgique, se trouve d'emblée dans une situation complexe. Principale ville du pays, elle est le lieu du pouvoir. Son développement, cependant, est envisagé avec méfiance au nord du pays car il est porteur de francisation, de marginalisation de la culture flamande et de réduction du territoire où celle-ci est susceptible de s'épanouir. Les Wallons, quant à eux, ont à l'égard de Bruxelles un rapport d'indifférence. Ceux d'entre eux, comme les Flamands d'ailleurs, qui viennent s'établir à Bruxelles se « bruxellisent » rapidement, prenant des distances avec leur région d'origine, et les autres voient dans Bruxelles une ville autre qui, à défaut d'être considérée comme flamande, ne fait pas partie de la Wallonie.

Un statut particulier

La méfiance flamande et l'indifférence wallonne vont peser lourd sur le destin de la capitale. La crainte de la francisation et le statut particulier de Bruxelles – ville flamande à l'origine devenue le symbole d'une Belgique dominée par les francophones – expliquent la volonté des Flamands, majoritaires en fait, mais minorisés politiquement, voire socialement, de tracer des frontières internes au sein de l'État afin de sauvegarder leur culture et leur langue. La loi du 31 juillet 1921 a posé le principe de l'emploi par l'administration de la langue de la région. Cette loi trouvait à s'appliquer dans tout le pays et à l'égard de toutes les administrations. Le législateur a ainsi assuré l'égalité entre les deux langues, tout en ménageant les minorités francophones établies en Flandre. En effet, pour autant que 20 % des électeurs l'aient demandé, les communications et avis au public devaient se faire dans les deux langues. Par ailleurs, la frontière linguistique n'était pas figée puisque dans les communes où la majorité des habitants parlaient le plus fréquemment une langue différente de celle à laquelle l'entité était, en principe, rattachée, le conseil communal pouvait décider librement du choix de la langue pour ses

3. Cité par François Perin, *Histoire d'une nation introuvable*, Bruxelles, Paul Legrain, 1988, p. 111 *sq*.

services intérieurs et la correspondance. En 1932, le législateur a consacré l'unilinguisme régional des services administratifs locaux et régionaux, dans les provinces flamandes autant que dans les provinces wallonnes. Il a imposé également l'organisation des administrations centrales, de manière à les mettre en concordance avec la dualité linguistique du pays et le bilinguisme obligatoire des administrations locales, sur le territoire de l'agglomération bruxelloise [4]. La loi de 1932, sans se référer expressément au concept de *région linguistique*, créa trois régions. La première qui était unilingue flamande était composée des quatre provinces flamandes, auxquelles s'ajoutaient l'arrondissement de Louvain et l'arrondissement de Bruxelles, à l'exception des communes de l'agglomération bruxelloise. La deuxième était unilingue française et était composée des quatre provinces wallonnes auxquelles s'ajoutait l'arrondissement de Nivelles. Enfin, la troisième était bilingue et composée des communes de l'agglomération bruxelloise [5]. Le législateur a néanmoins institué un régime particulier pour les communes de l'agglomération bruxelloise et pour les communes où il apparaissait, à la suite d'un recensement décennal, que la majorité des habitants parlait le plus fréquemment une langue différente de celle du groupe linguistique auquel elles étaient en principe rattachées. Celles-ci pouvaient, tant dans leurs rapports avec la population que dans l'organisation de leurs services intérieurs, utiliser la langue de la majorité

Un carcan territorial

La loi de 1932 n'a rempli qu'imparfaitement ses objectifs. Elle avait assuré l'unilinguisme dans la majeure partie du pays tout en maintenant certaines zones poreuses. Tel était le cas pour les communes bruxelloises et pour les communes où il apparaissait, après un recensement décennal, que la majorité des habitants parlait une autre langue que celle qui était, en principe, celle de la région à laquelle elles étaient rattachées. Elle enraya la francisation en Flandre, mais non à Bruxelles et dans sa périphérie. De surcroît, les recensements linguistiques étaient devenus très impopulaires en Flandre. Le recensement de 1947 était à ce point défavorable aux Flamands que le gouvernement, fragilisé par la question royale, a préféré ne pas en publier les résultats. Lorsque, en 1954, ceux-ci furent publiés, les communes de Ganshoren, Evere et Berchem-Sainte-Agathe

4. Rapport de la commission centrale de la Chambre, *Pasin*., 1932, 28 juin 1932, n° 263, p. 79.
5. Article 1er de la loi du 28 juin 1932.

qui se trouvaient en Brabant flamand furent rattachées à l'agglomération bruxelloise.

En conséquence, en 1963, sous la pression des milieux flamands, le législateur renforça le principe de l'unilinguisme en créant *trois régions linguistiques unilingues et une région bilingue*, constituée par les 19 communes bruxelloises. Par ailleurs, il fit échapper six communes de la périphérie bruxelloise à la division du territoire en régions linguistiques et les intégra dans un arrondissement administratif distinct, soumis à un statut particulier. En 1970, cependant, ces communes furent intégrées dans la région de langue néerlandaise et l'existence d'une frontière linguistique consacrée constitutionnellement.

Il s'agit là d'un fait majeur dans l'évolution institutionnelle du pays. Bruxelles est enserrée dans un carcan territorial. Peu importe ce que sera son développement économique et peu importe l'ampleur des populations francophones qui s'installeront dans sa périphérie, son territoire est fixé et figé. Bruxelles est un îlot, une enclave dans la Région de langue néerlandaise. Il en résulte qu'il n'y pas de continuité territoriale entre la capitale et la Wallonie, manifestation symbolique de ce rapport d'indifférence évoqué plus haut. Il en résulte aussi que la frontière linguistique fait partie du pacte des Belges et qu'elle ne pourra plus être modifiée que de l'accord des deux grandes communautés du pays. Or, eu égard à l'histoire du pays en général et du socle idéologique sur lequel se fonde le mouvement flamand, il est illusoire de croire que les responsables du nord du pays acceptent de céder une part de leur territoire à une région sans doute bilingue, mais où les francophones sont massivement prédominants.

Une double logique, territoriale et linguistique

Si, en 1970, Bruxelles est enfermée dans un carcan territorial, c'est également l'année où elle va faire partie intégrante de la communauté culturelle néerlandaise, devenue depuis lors la Communauté flamande. Le fédéralisme belge est une œuvre née de revendications contradictoires qui ont néanmoins pu être conciliées au prix d'une ingénierie institutionnelle d'une subtilité et d'une complexité rares. Les Flamands entendaient, en effet, réaliser la réforme de l'État sur la base de trois communautés : les deux grandes communautés et la petite communauté de langue allemande. Les francophones, quant à eux, optaient pour un fédéralisme régional caractérisé par une Région flamande, une Région wallonne et

une Région bruxelloise à part entière, manifestation de ce sentiment d'indifférence ou à tout le moins d'altérité existant entre Bruxellois francophones et Wallons. Le compromis s'est réalisé par l'incorporation dans la Constitution des deux logiques. La Belgique serait dotée à la fois de Communautés et de Régions.

Il faut s'attarder un instant sur le concept de « communauté » dont les francophones n'ont pas toujours admis la réalité juridique et politique. Il ne s'agit pas, comme certains d'entre eux ont cru pouvoir l'affirmer, du droit pour des organes politiques communautaires de s'adresser à une population qui use de leur langue où qu'ils soient installés sur le territoire national. Le concept de communauté se fonde à la fois sur un territoire étanche et sur un territoire poreux. Ainsi, par exemple, les institutions de la Communauté flamande sont seules habilitées à exercer leur compétence sur le territoire étanche de la région de langue néerlandaise et ont vocation à intervenir à l'égard des institutions unilingues – et partant indirectement à l'égard des citoyens qu'elles concernent – sur le territoire poreux de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale. Il en va de même pour les institutions de la Communauté française. En d'autres termes, Bruxelles est un lieu, certes non exclusif, d'exercice des compétences de la Communauté flamande. Il n'était donc pas déraisonnable que celle-ci fasse de Bruxelles sa capitale. La Communauté française a adopté d'ailleurs une attitude identique. Le choix de Bruxelles comme capitale de la Communauté flamande et comme siège de ses institutions a choqué au sud du pays. Elle a été ressentie comme une imposture, une appropriation de mauvais aloi d'une ville essentiellement francophone de la part d'une Communauté ressentie aussitôt comme agressive. Dès lors que, techniquement, la Communauté flamande exerce ses compétences à Bruxelles, cette option n'est pas juridiquement contestable. Sur le plan politique, elle est hautement symbolique. Elle témoigne de la volonté ancienne du mouvement flamand de ne pas abandonner Bruxelles, de rappeler ses racines historiques flamandes et de bénéficier du pôle d'attraction économique et international qu'elle constitue.

Bruxelles-capitale

1970, c'est aussi la consécration constitutionnelle de l'existence de la région bruxelloise. Inscrire un principe dans la Constitution est une chose, le traduire dans la réalité en est une autre. Ce passage à l'acte prendra dix-huit ans. La reconnaissance constitutionnelle de la Région bruxelloise est le prix que les Flamands ont payé pour permettre la

création effective de la Communauté flamande. Mais dès qu'il s'est agi de fixer les contours institutionnels d'une région qui n'existait que sur le papier, les divergences entre francophones et Flamands ont été majeures. Au nord du pays, il ne pouvait être question de créer, comme le souhaitaient les francophones, une « région à part entière ». Pour les Flamands, Bruxelles devait soit faire l'objet d'une cogestion par les deux grandes communautés, soit faire l'objet d'une gestion directe de la part de l'autorité fédérale. Aujourd'hui encore, ces thèses, dépassées par l'évolution des institutions, ont, en Flandre, de vifs partisans.

Ce point de blocage a, dans un premier temps, compromis l'avancée de la réforme de l'État et, par la suite, a été tenu en suspens pour permettre néanmoins l'approfondissement de celle-ci. En 1988, cependant, un compromis peut être dégagé. La région bruxelloise est rebaptisée Région de Bruxelles-Capitale pour marquer symboliquement que cette région à part entière pour les francophones n'est pas pour les Flamands une région comme les autres. Les institutions bruxelloises sont conçues comme un miroir inversé des institutions fédérales et deviennent ainsi un laboratoire de la protection de la minorité. L'analyse de ces mécanismes dépasse les limites de la présente contribution. On se contentera donc de quelques exemples. Des garanties réservées à la minorité francophone dans le cadre des institutions fédérales sont transposées dans le cadre des institutions bruxelloises au bénéfice de la minorité flamande. Ainsi, le gouvernement bruxellois comprend un ministre-président – qui dans les faits est toujours francophone – et deux ministres de chaque communauté. Il s'y ajoute trois secrétaires d'État dont l'un est francophone et un autre flamand, le troisième étant dans les faits francophone. Ceci est une traduction des règles qui s'imposent au gouvernement fédéral où il y a quinze ministres au maximum, un Premier ministre généralement flamand et aucune règle quant à l'appartenance linguistique des secrétaires d'État. Il est prévu, comme au niveau fédéral, que le Parlement est divisé en groupes linguistiques et que ceux-ci sont investis de prérogatives particulières, et notamment du droit de faire usage d'une procédure dite de la « sonnette d'alarme » qui permet de paralyser le processus d'adoption d'une norme législative lorsque celle-ci est de nature à porter atteinte aux intérêts de la minorité. Depuis 2001, il est prévu, en outre, que la minorité flamande dispose d'une représentation garantie au Parlement bruxellois, de telle manière que l'érosion de la population flamande, si elle se produit, serait sans incidence sur le nombre de parlementaires régionaux bruxellois appartenant à cette communauté.

Par ailleurs, des règles qui, selon un mécanisme de double lecture bien

connu en Belgique, seront présentées comme marginales par les francophones et essentielles par les Flamands, consacrent la différence entre la Région de Bruxelles-Capitale et les autres régions. Ainsi, son Parlement bruxellois adopte des normes législatives qualifiées d'ordonnances, et non des décrets comme les autres entités fédérées. La différence consiste en ce qu'elles sont soumises à un contrôle juridictionnel plus étendu que celui qui s'impose aux décrets des autres régions et communautés. Il est prévu aussi qu'afin de préserver le rôle de capitale et la fonction internationale de Bruxelles, l'autorité fédérale peut soit se substituer à la région soit paralyser une initiative régionale dans les matières de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, du transports et des communications. Force, cependant, est de constater qu'il n'a jamais dû être fait usage de ces mécanismes contraignants.

Les compétences enchevêtrées

En 1993, les institutions bruxelloises ont connu une évolution, en particulier dans leur volet francophone. Il faut savoir, en effet, que dans des mécanismes de subdivision, le Parlement et le gouvernement bruxellois étaient amenés, depuis 1988, à intervenir, notamment pour le compte de la Communauté flamande et de la Communauté française, dans l'exercice de compétences communautaires. Ces institutions communautaires sont baptisées Commission communautaire française (COCOF) et Commission communautaire flamande (VGC). Afin de diminuer l'ampleur des charges de la Communauté française qui éprouvait des difficultés à financer son enseignement, un mécanisme a été institué afin de lui permettre de transférer des compétences à la Commission communautaire française, d'une part, et à la Région wallonne, d'autre part. Il en est résulté que les francophones de Bruxelles, dans le cadre d'une région par soustraction, ont été érigés en véritable entité fédérée, dotée d'un pouvoir législatif et exécutif propres. Au moment où cette réforme a été mise en œuvre, les Flamands n'ont pas revendiqué pour la Commission communautaire flamande des prérogatives identiques. Ceci est à la fois cohérent et significatif. La cohérence tient dans le fait que le peuple flamand se veut unique, à la différence du peuple francophone, composé de manière distincte de Bruxellois et de Wallons. Le projet flamand est, depuis toujours, de permettre à la Communauté flamande d'avoir un pied à Bruxelles et d'y exercer effectivement son pouvoir. Isoler les Flamands de Bruxelles en tant qu'entité distincte et les investir de compétences exercées indépendamment de la tutelle de

la Communauté flamande reviendrait à mettre ce projet en échec. Il est, cependant, significatif que le monde politique flamand entend coûte que coûte garantir à la minorité flamande de Bruxelles la plus grande des protections lorsqu'elle est confrontée à la majorité francophone de la Région. Par contre, cette minorité n'est pas, à leur yeux, considérée comme telle lorsqu'elle pourrait faire valoir des intérêts distincts de ceux des Flamands de Flandre.

La réforme de 1993 a également permis de marquer une autre différence au détriment de la Région de Bruxelles-Capitale. À l'instar de la Communauté germanophone, elle ne s'est pas vu consentir une autonomie constitutive qui, dans une mesure encore modeste, a été consentie à la Communauté flamande, à la Communauté française et à la Région wallonne. Autrement dit, son fonctionnement institutionnel ne pourra jamais être modifié qu'à la suite de l'intervention d'une majorité francophone et flamande s'exprimant dans le cadre des institutions fédérales.

La capitale de l'altérité

L'exposé qui précède ne permet pas d'épuiser la réalité et la complexité institutionnelle et sociologique de Bruxelles. En effet, Bruxelles, capitale de l'Europe, est le siège des institutions européennes et d'autres organisations internationales, telle l'OTAN. Elle est, en outre, constituée de 19 communes, soit des municipalités. Enfin, si elle comprend une population majoritairement francophone, son internationalisation et son évolution sociologique font que la minorité flamande n'est qu'une minorité parmi d'autres. Il est des endroits à Bruxelles où l'on ne parle ni français ni flamand, mais anglais, arabe ou turc, selon que l'on se situe dans le périmètre des institutions internationales ou dans des quartiers à forte densité immigrée. Bref, c'est une ville patchwork, façonnée par l'histoire politique de la Belgique et enrichie par l'apport de populations étrangères de toute nature. Telle est la raison pour laquelle Bruxelles ne ressemblera jamais à une autre ville belge, qu'elle soit flamande ou wallonne. Voilà pourquoi elle est avant tout la capitale de l'altérité…

Au cœur de l'Europe

Bruxelles, cinq fois capitale. Cette réalité juridique épouse une réalité plus profonde. C'est une ville qui est situé au cœur de l'Europe, ce lieu de passage et de rencontre entre la culture latine et la culture germanique. Sans doute est-ce parce qu'elle est au carrefour de ces deux cultures et

qu'elle est nourrie par tant d'autres qu'elle est à ce point complexe et insoluble dans les deux communautés principales qui composent la Belgique. Sans doute est-ce pour cela que Bruxelles est tout à la fois si convoitée et mal aimée par les autres composantes de l'État belge.

Bruxelles paie au prix fort de la complexité institutionnelle la singularité qui est la sienne. En effet, le fédéralisme a été conçu en Belgique afin de diminuer le conflit communautaire qui gangrénait les institutions fédérales au point parfois de les paralyser. Il a été possible, dans un ensemble sans doute compliqué, de donner aux entités fédérées – la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Région wallonne – la possibilité de gérer en toute quiétude, et pour leur propre compte, des ensembles significatifs de compétences. Il était, cependant, impossible de réduire à néant la zone de contact ou de confrontation entre francophones et Flamands. Celle-ci est réduite – et le sera sans doute plus encore à l'avenir – aux quelques compétences qui relèvent encore de la Fédération et à l'ensemble des décisions qui concernent la capitale de l'État. Il n'existe sans doute aucun territoire au monde qui soit soumis à l'intervention d'autant de législateurs internes. En effet, selon la matière considérée, six législateurs peuvent adopter des normes qui trouvent à s'appliquer sur le territoire bruxellois. Il s'agit du législateur fédéral, du législateur régional bruxellois (matières régionales), du législateur de la Communauté flamande (à l'égard des institutions dans le champ des compétences communautaires), du législateur de la Communauté française (à l'égard d'une partie des institutions dans le champ des compétences communautaires), du législateur de la Commission communautaire française (à l'égard d'une autre partie des institutions dans le champ des compétences communautaires) et du législateur de la Commission communautaire commune[6] (à l'égard des compétence dans les matières relatives à l'aide aux personnes qui ne relèvent pas exclusivement de l'une ou l'autre des grandes communautés). Un tel éclatement de la fonction législative est un cauchemar pour celui qui est appelé à expliquer les institutions mais, pire encore, constitue un dédale inintelligible infligé au citoyen, bien en peine de comprendre les institutions qui sont les siennes et d'identifier l'interlocuteur public auquel il doit s'adresser. L'un des grands défis des auteurs

6. Il s'agit d'une entité fédérée qui se présente sous une forme de dédoublement fonctionnel des institutions régionales bruxelloises, mais dans laquelle le mode de décision est soit bicommunautaire, soit plus protecteur de la minorité flamande que les règles utilisées dans le cadre des institutions régionales.

de la réforme de l'État sera de simplifier cet ensemble institutionnel qui ne peut être qu'une maladie de jeunesse du fédéralisme belge. Il doit être possible de repenser les institutions bruxelloises en préservant la protection de la minorité flamande et la particularité des francophones de Bruxelles, mais en les épurant fondamentalement.

La ville où vivent les Belges

Sans doute est-ce à Bruxelles que la population est la plus attachée à la Belgique. Cet attachement ne trouve pas son explication dans un attachement à la Flandre ou à la Wallonie, mais dans le fait que Bruxelles, coupée des deux autres communautés, verra son avenir assombri. La capitale multiple est, en effet, prisonnière de l'exiguïté de son territoire et ne peut exister confinée dans celui-ci. Son développement économique déborde ce territoire et touche tant la partie flamande que wallonne du pays. Telle est la raison pour laquelle relève du fantasme ou du cauchemar l'idée de transformer la Ville en district européen. Une telle idée reviendrait, en réalité, à la transformer en mégapole administrative et à entraver toute forme de développement économique. Car là n'est pas le moindre des paradoxes. Bruxelles, engoncée dans ses limites territoriales, est un poumon économique et social tant pour la Flandre que pour la Wallonie. Nombre de Wallons et de Flamands y travaillent et y gagnent leur vie avant de revenir chez eux dépenser le fruit de leur labeur.

La ville où survit la Belgique

La Belgique connaît pour l'instant une période troublée au point où son devenir devient incertain. Mais qu'en serait-il de Bruxelles en cas d'éclatement du pays dont elle est la capitale ? Son annexion par un État flamand en devenir est inconcevable. Même si celui-ci devait, à supposer qu'il en soit capable, pratiquer un *dumping* social et économique, il ne parviendrait pas à faire basculer le rapport de force qui veut qu'aujourd'hui les Flamands ne pèsent guère plus de 10 % de la population bruxelloise. Si, sociologiquement, les Bruxellois francophones ne se sentent guère wallons, ils se sentent encore moins flamands et n'accepteraient jamais de se dissoudre dans un État qui leur serait étranger. Ils n'accepteraient sans doute pas plus de devenir wallons. Le monde politique francophone l'a bien compris en inaugurant, en marge de la terminologie constitutionnelle, le concept Wallonie-Bruxelles. L'idée serait, en effet, dans une Belgique en réduction, purgée de sa partie flamande, d'inaugurer une

Fédération francophone composée de deux entités distinctes. Il s'agit là d'une réponse institutionnelle au rapport d'indifférence existant entre francophones bruxellois et Wallons et à la volonté, supposée ou réelle, de conquête de Bruxelles par les Flamands.

Si une telle fédération devait voir le jour, il s'agirait d'une solution par défaut, à savoir une option qui n'était souhaitée *a priori* par personne mais qui est la moins mauvaise réponse à une problématique apparemment insoluble.

L'évolution politique et électorale récente de la Belgique place les acteurs politiques, et avec eux les électeurs, devant leurs responsabilités. Ce pays, et en cela il préfigurait une évolution enthousiasmante de l'Europe, avait le mérite de faire coexister dans un ensemble commun des communautés, et donc des peuples, qui avaient peu en commun. Leur force était d'avoir jugulé les sentiments nationalistes dont on sait à quel point ils peuvent être dévastateurs lorsqu'ils sont par trop exaltés. Le refus obstiné des partis politiques francophones de s'engager dans une fédéralisation accrue de l'État a réveillé au nord des tendances nationalistes qui sont de nature à mettre en péril la pérennité de la Belgique. Le propre d'un nationalisme est d'en réveiller d'autres. Tôt ou tard, si le mouvement nationaliste flamand prospère encore, il trouvera un écho dans un nationalisme wallon – ou francophone – renaissant. C'est alors que commencera la vraie bataille de Bruxelles, une bataille dont la multi-capitale ne pourra sortir que meurtrie. Parce que si Bruxelles a ses particularités, ses égoïsmes et mêmes ses arrogances, une ville ne peut être une nation et le nationalisme ne peut y fleurir. Paradoxalement, Bruxelles, pour conserver son altérité et ce qui fait sa richesse, a donc besoin d'être au cœur des convoitises des uns et des autres. C'est la seule manière pour elle de ne pas être déchirée ou définitivement abandonnée. Bruxelles, telle qu'elle se présente aujourd'hui, est le produit singulier et complexe de l'histoire de la Belgique et, en l'état encore, l'explication première, sinon exclusive, de sa survie.

RÉSUMÉ

Bruxelles était originellement une ville flamande. Devenue capitale de la Belgique, elle va progressivement se franciser, tout comme d'ailleurs sa périphérie. Les Flamands ont dès lors eu peur que cette francisation ait pour effet de se développer plus encore et ont obtenu que soit tracée une frontière linguistique. Bruxelles s'est de ce fait trouvée enserrée dans un carcan territorial qui ne correspond pas à sa réalité sociologique. Cette Ville-Région, cinq fois capitale, est aujourd'hui objet de reconquête pour la Communauté flamande, un pôle d'indifférence pour les Wallons et un lieu paradoxal, capitale de toutes les altérités, qui est à la fois l'une des causes du mal belge et un facteur d'explication de la pérennité du pays.

CHRONIQUES

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Lageot*

Repères étrangers

(1er juillet – 30 septembre 2010)

Allemagne

1er juillet 2010. **Basse-Saxe**. Suite à l'élection à la présidence fédérale du ministre-président Christian Wulff, CDU, en fonction depuis le 4 mars 2003, David James McAllister, CDU, 39 ans, est élu pour lui succéder (voir « Repères étrangers », avril-juin 2010).

6 juillet 2010. **Cour constitutionnelle. Droit communautaire**. Le 6 juillet, la Cour de Karlsruhe estime que la Cour de justice de l'Union européenne n'avait pas « outrepassé » ses compétences en jugeant discriminatoire le contrat de travail temporaire attribué en raison de son âge à un salarié. Cet arrêt invalidait un règlement du droit du travail autorisant cette mesure au-delà de 52 ans. Elle a jugé inutile de « contrôler » la légitimité de l'arrêt de la Cour de Luxembourg. Cela ne serait possible que si la cour « dépassait ostensiblement et de façon sérieuse ses compétences ». Cela relativise les limites fixées par la Cour de Karlsruhe au traité de Lisbonne dans son arrêt du 30 juin 2009 (2 BVR 2661/06-6 juillet 2010, Firma h…gmbh). La Cour allemande confirme ici l'arrêt *Mangold* de la CJCE du 22 novembre 2005 (aff. C-144/04).

14 juillet 2010. **Rhénanie du Nord-Westphalie**. Hannelore Kraft, SPD, 49 ans, est élue ministre-présidente avec la majorité relative de 90 voix sur 181. Elle remplace Jürgen Ruttgers, CDU, 59 ans, ministre-président depuis le 22 juin 2005. Die Linke s'est abstenue, permettant l'élection.

18 juillet 2010. **Référendum. Hambourg. Enseignement**. Un référendum d'initiative populaire a lieu à Hambourg sur la création d'une « école primaire » scolarisant tous les enfants de la première à la sixième classe, de 6 à 11 ans, pour remplacer l'« école élémentaire » (*Grundschule*) qui oriente les enfants à

* Université de Poitiers et CNRS – UMR 6224 CECOJI.

l'issue de la quatrième classe, à 9 ans. Au Bürgerschaft, tous les partis ont soutenu la réforme. Mais des parents dans le mouvement *Wir wollen lernen* s'opposent au projet et ont réuni 180 000 signatures pour un référendum. Les électeurs refusent la réforme.

Le ministre-président-maire de Hambourg, Ole von Beust, 55 ans, très populaire, avait démissionné avant la publication des résultats pour des motifs sans lien avec la consultation, en raison de sa lassitude. Sa décision prend effet le 25 août. Modéré, à la tête de la première coalition CDU-Verts, c'est le sixième ministre-président CDU à quitter son poste en dix mois, après les ministre-présidents de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Thuringe suite à une défaite électorale, ceux de Bade-Würtemberg et Basse-Saxe appelés à d'autres fonctions, et celui de Hesse souhaitant se lancer dans les affaires. Cela fragilise la chancelière.

Référendum sur l'enseignement

Inscrits	1 251 686	
Votants	492 094	(39,3 %)
Proposition de l'initiative populaire *Wir wollen lernen*		
Nuls	15 602	
Exprimés	476 492	
Oui	276 416	(58,0 %)
Non	200 076	(42,0 %)
Proposition de la Bürgerschaft		
Nuls	13 019	
Exprimés	479 075	
Oui	217 969	(45,5)
Non	261 106	(54,5)

Le 25 août, Christoph Ahlhaus, 41 ans, sénateur à l'intérieur, avocat, est élu par la Bürgerschaft premier maire de Hambourg par 70 voix contre 50 et une abstention, soit deux voix de plus que l'ensemble des députés de la coalition noire-verte. Son profil a pourtant été plus difficilement accepté par ses partenaires verts car il est plus conservateur que son prédécesseur.

17 août 2010. **Cour constitutionnelle. Révisionnisme**. Dans un arrêt controversé, la Cour de Karlsruhe, à l'unanimité, donne raison le 17 août à l'un des tenants du révisionnisme historique, Konrad Löw, qui avait écrit dans un périodique du Centre fédéral de formation politique (*Bundeszentrale für Politische Bildung*, BPB) que « la majorité des Allemands sympathisaient avec les Juifs persécutés sous le nazisme ». Le BPB avait alors envoyé la contribution au pilon et adressé une lettre d'excuses aux lecteurs abonnés. Konrad Löw avait porté plainte pour « atteinte à sa réputation d'historien », mais avait été débouté par un tribunal administratif dont la Cour vient de casser le jugement. Konrad Löw considère que l'antisémitisme n'avait pas existé en Allemagne avant la République de Weimar mais avait été nourri par la participation des Juifs aux révolutions communistes. La Cour estime que le BPB aurait dû respecter « le droit intangible à la dignité de l'historien » (17 août 20101-2 BVR 2585/06-Prof. Dr. L…)

24 août 2010. **Bundesbank**. SPD. **Racisme. Populisme**. *Der Spiegel* publie les bonnes feuilles du livre de Thilo Sarrazin, 65 ans, ancien sénateur SPD chargé des finances de Berlin et actuellement membre du directoire de la Bundesbank, *Deutschland schafft sich ab* (L'Allemagne court à sa perte). Il estime que l'Allemagne est menacée par les immigrés et

notamment les musulmans, une thèse présentée de façon proche du racisme. Il fait preuve également d'antisémitisme. Le livre gêne à la fois le SPD et la Bundesbank.

À l'unanimité, le 2 septembre, le directoire de la Bundesbank décide l'éviction de Thilo Sarrazin, la demande étant faite au président fédéral Christian Wulff, seul compétent pour renvoyer un membre du directoire. L'attitude de la Bundesbank est discutée, certains y voyant la volonté du président Axel Weber de ne pas obérer ses chances de succéder à Jean-Claude Trichet à la tête de la Banque centrale européenne. Rappelons que Jean-Claude Trichet s'était déclaré « consterné » par les déclarations de Thilo Sarrazin. Ce dernier, suite à un accord avec la Bundesbank, a décidé de démissionner.

Dans ce contexte nauséabond, le député René Stadtkewitz, exclu du groupe CDU, annonce sa volonté de créer un « parti bourgeois antipartis » sous le nom de Die Freiheit (La liberté).

Est-ce une réaction des autorités fédérales ? Le ministre de l'Intérieur Thomas de Maizière présente un « nouveau programme d'intégration » insistant sur la maîtrise de l'allemand.

Argentine

2 juillet 2010. **Dictature**. Ancien dictateur argentin, Jorge Videla, 85 ans, à la tête de l'Argentine du 24 mars 1976 au 29 mars 1981, est rejugé à partir du 2 juillet. Il est jugé pour torture et pour le meurtre de trente-deux prisonniers politiques, l'enlèvement et la torture de six autres. Il sera aussi jugé pour trente-trois vols présumés de bébés d'opposants.

Il avait été condamné à perpétuité en 1985 mais avait été amnistié par le président Menem. Les lois d'amnistie ont été annulées en 2003 par le Parlement puis déclarées anticonstitutionnelles par un tribunal en 2007. La Cour suprême a confirmé l'annulation cette année. Depuis 1998, il avait été placé en résidence surveillée dans le cadre de l'instruction pour un crime non couvert par les lois d'amnistie (enlèvement de bébés d'opposants) et incarcéré préventivement en 2008. Il est aussi jugé pour quarante homicides dont celui d'un Allemand, suscitant une demande d'extradition de la part de l'Allemagne.

Il comparaît avec vingt-quatre coinculpés dont l'ancien général Luciano Menéndez, condamné récemment à la prison à perpétuité dans deux autres affaires.

Australie

21 août 2010. **Élections législatives**. Julia Gillard, 48 ans, née au pays de Galles, avocate, Premier ministre depuis juin 2010 à la place de Kevin Rudd écarté par son propre parti, agnostique, veut davantage d'investissements dans l'éducation et la santé ainsi qu'une surveillance accrue face à l'immigration clandestine. Elle se prononce pour la République. Cela relance le débat de 1999.

Le leader libéral, Tony Abbott, 52 ans, ancien séminariste, ancien ministre, monarchiste et catholique pratiquant, veut combler le déficit budgétaire et arrêter l'arrivée des boat-people.

Il y a soixante-dix ans qu'on n'avait pas connu une telle situation. Aucune majorité ne semble se dégager, travaillistes et conservateurs ayant 72 et 70 sièges, soit 4 et 6 de moins que les 76 permettant la majorité absolue. Les quatre élus indépendants et l'élu vert sont très courtisés.

La Premier ministre déclare le 31 août ne pas souhaiter de dissolution malgré

l'absence de majorité absolue. Avec le ralliement d'un député indépendant sa majorité est très fragile.

Le gouvernement est formé le 11 septembre et entre en fonction le 14. Afin de refermer les blessures de la guerre interne dans le parti travailliste, Julia Gillard confie les Affaires étrangères à son prédécesseur, Kevin Rudd. Stephen Smith est à la Défense et Brendan O'Connor à l'Intérieur.

Autriche

8 juillet 2010. **Président fédéral**. Réélu avec près de 80 % des voix, en fonction depuis 2004, le président Heinz Fischer prête serment pour un nouveau mandat le 8 juillet.

Belgique

29 juillet 2010. **Cour constitutionnelle. Question linguistique**. La Cour constitutionnelle suspend le 29 juillet un décret flamand imposant l'inspection pédagogique par des néerlandophones aux écoles primaires francophones de la banlieue de Bruxelles (arrêt n° 95/2010).

Brésil

26 août 2010. **Liberté d'expression. Cour suprême**. Une clause de la loi électorale de 1997 interdisait les « trucages, montages ou autres procédés audio ou vidéo qui, sous quelque forme que ce soit, dégradent ou ridiculisent un candidat, un parti ou une coalition », bannissant ainsi l'humour. Dans une décision liminaire rendue le 26 août, le magistrat du Tribunal suprême fédéral Carlos Ayres Britto suspend l'application de la clause à compter du 1er juillet. Puis par 6 voix contre 3 la juridiction suspend la clause controversée, considérant que « les programmes humoristiques faisaient partie des activités journalistiques ».

Canada

8 juillet 2010. **Gouverneur général**. David Lloyd Johnston, 69 ans, professeur émérite de droit, président de l'université de Waterloo, anglophone, est proposé comme prochain gouverneur général. Il prend ses fonctions le 1er octobre, succédant à Michaëlle Jean, en fonction depuis le 27 septembre 2005, qui est d'origine haïtienne et francophone.

Chine

16 et 21 août 2010. **Démocratisation**. En dépit des menaces d'emprisonnement pour son auteur, Yu Jie, 36 ans, dissident, un livre critique à l'égard du Premier ministre Wen Jiabao est publié à Hongkong le 16 août. Les livres de ce dissident sont interdits en Chine depuis 2004, mais diffusés à Hongkong et à Taiwan.

Est-ce pour répondre à cet ouvrage ? À l'occasion du 30e anniversaire de la zone économique spéciale de Shenzhen qui a lancé la croissance économique chinoise, le Premier ministre Wen Jiabao rend hommage le 21 août à la politique d'ouverture de Deng Xiao Ping, appelant à une réforme politique, critiquant la « concentration excessive du pouvoir » et appelant à « créer des conditions permettant au peuple de critiquer et de contrôler le gouvernement ».

Colombie

17 août 2010. **États-Unis. Cour constitutionnelle**. La Cour constitutionnelle rejette par 7 voix contre 2 l'accord passé le 30 octobre 2009 entre Washington et Bogota, permettant de faire usage de sept bases colombiennes, estimant que

l'accord était contraire à la Constitution. Il aurait dû être soumis au Congrès colombien.

Corée du Nord

Août-septembre 2010. **Kim Jong-il. Succession**. Kim Jong-il, 69 ans, est en visite à Beijing le 26 août accompagné de son fils et probable successeur Kim Jong-un, 27 ans. Celui-ci est le troisième fils du leader coréen et de sa troisième épouse, une danseuse née au Japon et décédée en 2004. Il a étudié en Suisse. Il a été choisi car le deuxième fils n'a pas été jugé « apte », considéré comme un peu « trop efféminé ». Le premier fils, Kim Jong-nam, a perdu toutes ses chances en étant renvoyé du Japon en 2001 pour y être entré avec un faux passeport. L'assemblée des délégués du Parti du travail, la première depuis quarante-quatre ans, devait se réunir début septembre pour élire une nouvelle direction et sans doute mettre en place le processus de succession à Kim Jong-il. Elle est reportée à une date non précisée officiellement en raison de violentes intempéries, alors qu'on avait d'abord invoqué l'état de santé de Kim Jong-il.

Elle est finalement annoncée pour le 28 septembre. Kim Jong-il est reconduit dans ses fonctions de secrétaire général du Parti du travail. Kim Jong-un devient membre du comité central du Parti et vice-président de la commission militaire centrale. Il devient également général à quatre étoiles.

Cuba

Juillet 2010. **Opposition**. Le 8 juillet, grâce à la médiation de l'Église et suite à la visite de Miguel Angel Moratinos, ministre espagnol des Affaires étrangères, Cuba annonce la libération de cinquante-deux prisonniers politiques. C'est le début de la libération de prisonniers issus du « groupe des 75 » arrêtés lors du Printemps noir de 2003. Cela incite les « Dames en blanc » à demander la protection de l'Église. L'opposant Gulliermo Farinas, 48 ans, met un terme ce jour-là à sa grève de la faim après cent trente-cinq jours. Il est opéré le 3 septembre.

Les dix-sept premiers libérés s'exilent en Espagne.

Trois nouveaux dissidents du « groupe des 52 » sont libérés le 22 juillet et arrivent à Madrid.

Six détenus politiques purgeant depuis 2003 des peines de douze à vingt ans de prison doivent être libérés en août. C'est chose faite le 17 août pour les trois premiers.

Le 17 septembre, quatre prisonniers, Nelson Molinet Espino, Hector Raul Valle Fernandez, Miguel Glavan Gutierrez et José Miguel Martinez Hernandez sont libérés et partent en Espagne.

Cette libéralisation vise à améliorer les relations avec les États-Unis pour favoriser le tourisme susceptible d'aider une économie en crise. Cuba est obligée d'importer du sucre.

24 juillet 2010. **Fidel Castro**. Le 24 juillet, Fidel Castro, 83 ans, apparaît pour la sixième fois en public en dix-sept jours, près de La Havane pour rendre hommage aux « martyrs » morts dans l'attaque de la caserne de la Moncada en 1953. Le 26 juillet, il se rend dans la plus grande discrétion sur la place de la Révolution à La Havane, pour célébrer le 57e anniversaire du début de la révolution.

Le 7 août, Fidel Castro prononce son premier discours devant le Parlement depuis le transfert du pouvoir à son frère.

Le 13 août, le Lider Maximo célèbre son 84e anniversaire.

Dans une interview au quotidien mexicain *La Jornada*, le 31 août, Fidel Castro affirme que les autorités cubaines ont eu tort d'envoyer des homosexuels dans des camps de travail dans les années 1960 et 1970. Depuis 1979, les relations homosexuelles ne tombent plus sous le coup de la loi.

Dans une interview fleuve au magazine américain *The Atlantic*, Fidel Castro admet que « le modèle cubain ne marche même plus pour nous ». Il estime, avec le recul, que le fait d'avoir suggéré en 1962 aux Soviétiques d'utiliser l'arme nucléaire n'était pas la meilleure chose à faire. Fidel Castro tente ensuite de démentir ses propos sur le modèle cubain, estimant qu'il a été mal interprété…

Le 28 septembre, dans un discours prononcé à l'occasion du 50e anniversaire des comités de défense de la révolution, il fustige « l'empire barbare » des États-Unis.

Espagne

10 juillet 2010. **Catalogne**. **Autonomie**. **Corrida**. Plus d'un million de personnes manifestent à Barcelone pour défendre le statut d'autonomie et exprimer leur hostilité à la décision du Tribunal constitutionnel espagnol.

Peut-être la victoire de l'Espagne à la Coupe du monde redonnera-t-elle un sentiment plus fort d'unité ? Pourtant, selon un sondage publié le 18 juillet par *La Vanguardia*, 47 % des Catalans seraient favorables à l'indépendance.

Le 28 juillet, le parlement régional se prononce par 68 voix contre 55 pour l'interdiction de la corrida. Il est la deuxième communauté autonome à le faire après les Canaries. Seules les arènes de Barcelone fonctionnent encore. C'est le résultat d'une initiative législative parlementaire qui a réuni plus de 200 000 signatures alors que 50 000 sont suffisantes. Les écologistes et les indépendantistes se sont prononcés pour l'abolition, le Parti populaire contre et les socialistes (3 pour et 31 contre) et les nationalistes (32 pour et 7 contre) ont donné la liberté de vote. La corrida est assimilée à une image très espagnole par les Catalans.

Plusieurs communautés autonomes (Madrid, Murcie, Valence) dirigées par le Parti populaire ont déclaré les corridas « bien d'intérêt culturel » afin de les protéger.

États-Unis

Juillet-septembre 2010. **Peine de mort**. Condamné pour le meurtre en 1988 de deux personnes dans l'appartement desquelles il s'était introduit, Derrick Jackson, 42 ans, est exécuté à Huntsville le 20 juillet. Il est le quinzième supplicié depuis le début de l'année au Texas.

Le 21 juillet, Joseph Burns, condamné pour un cambriolage suivi d'un meurtre en 1994 est exécuté par injection létale à Parchman, Mississippi. C'est la troisième exécution de l'année au Mississippi et la trente-troisième aux États-Unis.

Dans le couloir de la mort depuis près de vingt ans, Troy Davis, 41 ans, n'a pu convaincre de son innocence. Le juge William Moore de Savannah estime le 24 juin insuffisantes les preuves d'innocence présentées. Il a été condamné à mort en 1991 pour le meurtre en 1989 d'un policier blanc sur le témoignage de neuf personnes dont sept sont revenues sur leurs déclarations.

Le gouverneur démocrate de l'Ohio, Ted Strickland, commue le 2 septembre la peine de mort de Kevin Keith, 46 ans, afro-américain, dans le couloir de la

mort depuis seize ans, en prison à vie. Il devait être exécuté le 15 septembre ayant été condamné pour un triple meurtre commis en 1994. Le gouverneur a fait part de ses doutes à l'égard de ce condamné qui clamait son innocence.

Afro-américain condamné à mort en 1994 pour le meurtre de son amie, Holly Wood, 50 ans, est exécuté dans l'Alabama. Ses avocats avaient mis en avant le fait qu'il avait le QI d'un enfant de 7 ans, élément non présenté au procès.

Dans certains États, les exécutions connaissent un moratoire de fait. Le thiopental, substance composant le cocktail létal manque, l'unique fabricant n'arrivant pas à se procurer les agents actifs. Le gouverneur du Kentucky a ainsi dû reporter deux exécutions. Ne disposant plus que d'une dose qui sera périmée le 1er octobre, une dernière sélection a été faite « au bénéfice de l'âge », Gregory Wilson, 53 ans, afro-américain, condamné pour viol et meurtre ayant été choisi à l'ancienneté. Il est dans le couloir de la mort depuis vingt-deux ans.

Teresa Lewis, 41 ans, blanche, accusée d'avoir commandité les meurtres de son mari et de son beau-fils pour toucher leur assurance-vie, ayant un QI de 72 – deux points au-dessus du seuil en deçà duquel la Cour suprême interdit les exécutions – voit ses recours rejetés le 21 septembre par la Cour suprême des États-Unis et le gouverneur de Virginie et est exécutée le 23 septembre. C'est la première exécution d'une femme aux États-Unis depuis cinq ans et la première dans cet État depuis près d'un siècle. Depuis 2002, la Cour suprême interdit d'appliquer la peine capitale aux personnes présentant un retard mental. Où est la frontière ? Depuis 1976, onze femmes, contre mille deux cent quinze hommes, ont été exécutées. Actuellement soixante femmes sont dans le couloir de la mort contre plus de trois mille deux cents hommes.

Le 28 septembre, le juge Jeremy Fogel suspend l'exécution d'Albert Brown prévue deux jours plus tard. Cela aurait mis fin à un moratoire de plus de quatre ans, le gouverneur Schwarzenegger ayant pour sa part rejeté le 29 septembre une demande de grâce du condamné.

5 août 2010. **Cour suprême**. Elena Kagan, ancienne doyenne de Harvard, est confirmée par le Sénat par 63 voix (dont les 2 indépendants et 5 républicains) contre 37 (dont 1 démocrate) pour siéger à la Cour suprême en remplacement de Paul Stevens. Elle est installée le 7 août comme 112e juge à la Cour et devient la benjamine à 50 ans. Avec Ruth Ginzburg nommée par Bill Clinton, et Sonia Sotomayor nommée par Barack Obama, elle est la troisième femme à siéger à la Cour. Elle est considérée comme progressiste. On constate que les protestants sont en minorité à la Cour. Celle-ci compte 5 catholiques (chief justice Roberts et juges Kennedy, Scalia, Thomas et Alito), 3 juifs (juges Breyer, Ginzburg et Kagan) et 1 épiscopalien (juge Souter). Le juge Stevens était protestant.

17 août 2010. **Illinois**. **Gouverneur. Sénateur**. Accusé d'avoir proposé le siège de sénateur pour remplacer Barack Obama au plus offrant, l'ancien gouverneur de l'Illinois, Rod Blagojevich, 53 ans, est reconnu coupable d'avoir menti au FBI. Il était sous le coup de 24 chefs d'accusation dont racket, chantage, tentative d'extorsion de fonds. Les jurés ne parviennent à un accord dans ce procès ouvert en juin que sur la question du mensonge au FBI.

Guinée

19 septembre 2010. **Élection présidentielle**. Le second tour initialement prévu le 18 juillet est reporté finalement au 19 septembre, suite à la menace de démission du président Sékouba Konaté.

Le 20 juillet, la Cour suprême confirme les résultats. Le second tour opposera l'ancien Premier ministre Cellou Diallo, Union des forces démocratiques de Guinée, 43,69 %, et Alpha Condé, Rassemblement du peuple de Guinée, 18,25 %.

Ben Sékou Sylla, président de la Commission électorale nationale indépendante, est condamné le 10 septembre à un an de prison pour « fraude électorale » lors du premier tour de l'élection présidentielle. Le verdict a été rendu sans l'accusé ni ses avocats. Ben Sékou Sylla décède le 14 septembre à Paris.

La Commission électorale nationale indépendante décide le 15 septembre le report du second tour à une date indéterminée. Suite à des manifestations les 11 et 12 septembre qui avaient fait un mort, le gouvernement avait déjà décidé de suspendre la campagne. Le 15 septembre, le général Sékouba Konaté, président du régime de transition, déclare que « celui qui sera élu, l'armée se mettra à sa disposition ». Il encourage dans la voie de la « neutralité ».

Iran

10 juillet à septembre 2010. **Lapidation**. Les autorités iraniennes décident de suspendre la mise à mort de Sakineh Mohammadi-Ashtiani, 43 ans, par lapidation. En 2006, interrogée à propos de l'assassinat de son mari, elle avait avoué avoir commis un adultère avec les deux hommes présumés responsables de l'assassinat. En mai 2006 elle avait été condamnée par la Cour criminelle de Oskoo à 99 coups de fouet. Libérée après l'exécution de sa peine, elle avait été condamnée quatre mois plus tard à la peine de mort par lapidation pour adultère pendant le mariage. Elle aurait été forcée de faire des aveux.

La décision annoncée ne précise pas s'il s'agit seulement d'une suspension et si la peine ne pourrait être exécutée par pendaison. Le 26 juillet son avocat Mohammad Mostafaï disparaît alors que les autorités iraniennes ont émis un mandat d'arrêt contre lui.

Le président Lula propose de lui accorder l'asile. Téhéran rejette la proposition.

Elle reçoit le soutien de Salman Rushdie.

Le 11 août, Hillary Clinton exhorte Téhéran à suspendre la condamnation à mort de plusieurs Iraniens dont trois dissidents politiques, un jeune de 18 ans accusé d'homosexualité et Sakineh Mohammadi-Ashtiani. L'action des États-Unis serait plus crédible si ceux-ci balayaient devant leur propre porte et s'efforçaient d'éradiquer chez eux la peine de mort.

Jacques Chirac signe une pétition en sa faveur ainsi que le président Giscard d'Estaing.

On apprend que le Vatican est intervenu par la voie diplomatique.

Le 29 août, l'Iran rejette les pressions occidentales et redit que la justice n'a pris aucune décision.

Certains médias iraniens tiennent des propos insultants à l'égard de l'épouse du président français, signataire de la pétition. Le gouvernement iranien désapprouve ces excès.

Sakineh Mohammadi est condamnée à 99 coups de fouet pour avoir propagé « la corruption et l'indécence » en raison

de la publication d'une photo dans le *London Times* le 28 août, présentant une femme sans foulard comme étant Sakineh. Or cette photo est celle d'une activiste iranienne vivant en Suède.

Rappelons que le Nigeria, l'Arabie saoudite, l'Iran, le Soudan, l'Afghanistan, le Pakistan, les Émirats arabes unis, le Yémen pratiquent encore la lapidation.

Islande

11 et 28 septembre 2010. **Crise économique**. Le 11 septembre, une commission parlementaire *ad hoc* recommande que l'ancien Premier ministre conservateur Geir Haarde, 59 ans, démissionnaire en janvier 2009 pour soigner un cancer, et trois de ses ministres, accusés de négligence dans la crise financière de 2008, soient traduits devant la Haute Cour de justice, confirmant les conclusions du rapport « Vérité » publié en avril.

Le 28 septembre, le Parlement décide, par 33 voix contre 30, de traduire devant la Haute Cour de justice Geir Haarde. Il est accusé de « négligence ». La Premier ministre actuelle, Johanna Sigurdardottir, avait appelé à ne pas voter ces poursuites. Le Parlement, en revanche, a renoncé à poursuivre les anciens ministres des Affaires étrangères, des Finances et du Commerce.

Israël

12 septembre 2010. **Heure**. Les Israéliens passent à l'heure d'hiver dans la nuit du 11 au 12 septembre, soit plus d'un mois et demi avant l'Europe. Cela pour les ultra-orthodoxes pour qui le jeûne de Kippour est facilité par l'arrivée précoce du soir. En 2005, ils ont réussi à faire adopter une loi instituant ce changement d'heure avant le jour du Grand Pardon, célébré cette année du 17 au 18 septembre. La date de Kippour varie tous les ans. Cette loi est critiquée par la majorité de la population. Yom Kippour qui est sans doute la fête juive la plus importante (rappelons que le rapport Stasi proposait de retenir cette fête pour le judaïsme) est fêté le dixième jour du mois de tishrei qui peut être en septembre ou octobre.

Italie

5 et 14 juillet 2010. **Ministre**. **Camorra**. Ministre de la Décentralisation et de la Subsidiarité, Aldo Brancher, ancien dirigeant du holding de Silvio Berlusconi, Fininvest, nommé en juin pour mettre en œuvre le fédéralisme fiscal, décide de quitter le gouvernement pour faire face au procès qui le voit accusé de détournement de fonds.

Sous le coup d'un mandat d'arrêt pour complicité avec la Camorra, Nicola Cosentino, sous-secrétaire d'État à l'Économie et aux Finances, démissionne. Il avait déjà démissionné en février mais Silvio Berlusconi avait refusé cette démission. C'est la troisième démission en deux mois.

9 juillet 2010. **Écoutes téléphoniques**. **Liberté de la presse**. Le Syndicat national des journalistes organise une « journée du silence » pour protester contre la loi sur les écoutes téléphoniques, leur publication dans la presse et la limitation de toute information sur les affaires judiciaires en cours.

La loi est votée à la Chambre des députés le 29 juillet.

30 juillet à septembre 2010. **Peuple de la liberté**. **Ex-Alliance nationale**. **Premier ministre**. Gianfranco Fini, ancien leader néofasciste, président de la Chambre des députés, rompt le 30 juillet avec le

Parti du peuple de la liberté de Silvio Berlusconi. Après avoir rompu avec le néofascisme en 1994, il cherche à incarner une droite moderne de type gaullien défendant l'État et les institutions, une politique ouverte à l'égard des immigrés, la laïcité et surtout une approche plus rigoureuse de la moralité dans la vie publique. Silvio Berlusconi demande la démission de Gianfranco Fini. La majorité de Silvio Berlusconi pourrait être menacée. 32 députés proches de Gianfranco Fini quittent le PDL.

Une motion de défiance a été déposée par l'opposition contre le secrétaire d'État Giacomo Caliendo, impliqué dans une affaire judiciaire, mis en examen pour appartenance présumée à une organisation secrète, la P3. La motion est rejetée le 4 août par 299 voix contre, 229 pour, mais il y a eu 75 abstentions dont celles des partisans de Gianfranco Fini et aussi des centristes. Gianfranco Fini n'a pas voulu provoquer la crise, affirmant rester dans la majorité mais pour soutenir le programme proposé aux élections et non pour aider Silvio Berlusconi dans ses difficultés avec la justice. Le gouvernement ne dispose plus de la majorité absolue.

Silvio Berlusconi fait donner *Il Giornale* pour essayer de discréditer Gianfranco Fini.

Silvio Berlusconi veut solliciter un vote de confiance pour vérifier s'il dispose d'une majorité encore suffisante pour gouverner, faute de quoi il déclare qu'il démissionnera. Le vote doit porter sur un programme de relance en cinq points avec l'accélération du fédéralisme, l'aide aux régions défavorisées du Sud, la réduction de la pression fiscale, la lutte contre l'immigration, réforme de la justice.

Silvio Berlusconi fait une concession le 4 septembre en retirant de ses projets prioritaires une réforme controversée de la justice qui aurait permis l'extinction de toute action lorsque la décision n'est pas rendue dans un délai de six ans. Cela aurait conduit à l'abandon des procès impliquant Silvio Berlusconi. Pourtant le lendemain, lors de la « fête tricolore » de Mirabello, Gianfranco Fini annonce la « fin » du Parti de la liberté. Il annonce qu'il abandonne définitivement le projet du Peuple de la liberté, le grand parti de droite voulu par Silvio Berlusconi. Cependant il assure Silvio Berlusconi de son soutien dans un « nouveau pacte législatif ».

Silvio Berlusconi connaît des défections d'un autre type. Fin août, le théologien Vito Mancuso quitte Mondadori, principal groupe d'édition italien appartenant au Premier ministre, estimant qu'il ne pouvait « plus faire de l'éthique son étoile polaire et publier ses livres dans une telle entreprise ». Il entend ainsi critiquer la loi permettant à Mondadori d'échapper au risque d'un redressement fiscal de 173 millions d'euros.

Le 29 septembre, Silvio Berlusconi obtient la confiance des députés grâce au soutien de dissidents de la majorité regroupés autour de Gianfranco Fini, obtenant 342 voix pour et 275 contre. Cela évite pour l'instant des élections anticipées.

Japon

11 juillet 2010. **Élections. Chambre des conseillers**. Le parti démocrate perd la majorité à la Chambre des conseillers (Sénat) face à un parti libéral-démocrate grand vainqueur. La moitié des 242 sièges étaient en jeu. Le PDJ espérait gagner 54 sièges, il n'en a que 44. Certes il détient au total 106 sièges mais du fait des alliances ne domine plus la Chambre haute. La tâche de Naoto

Kan, nouveau Premier ministre nommé un mois plus tôt après la démission de Yukio Hatoyama, va être plus complexe même s'il a une très large majorité à la Chambre basse.

Yoshimi Watanabe, leader de Votre parti, ancien ministre de la Réforme administrative, est élu à Tokyo. Son parti s'inscrit dans la lignée des mouvements de citoyens.

28 juillet 2010. **Peine de mort**. Deux condamnés à mort pour meurtre sont pendus le 28 juillet pour la première fois depuis que le Parti démocrate est au pouvoir. Pourtant la ministre de la justice Keiko Chiba est hostile à la peine de mort et a annoncé le lancement d'une étude sur le sujet. Elle rappelle cet engagement après avoir assisté – cas très exceptionnel – à la pendaison de Kazuo Shinozawa, 59 ans, et de Hidenori Ogata, 33 ans. Elle souhaite ouvrir aux médias le centre de Tokyo (l'un des sept du pays) où sont détenus et exécutés dans le plus grand secret les condamnés à mort. Cependant « ouvrir un débat en continuant les exécutions n'a aucun sens », souligne Amnesty International.

Certains y verront les conséquences des mauvais résultats aux élections sénatoriales et la controverse sur son maintien à ce ministère.

Kirghizistan

3 juillet 2010. **Présidente**. La présidente Roza Otunbaïeva prête serment dans le cadre de la nouvelle Constitution. Elle sera en fonction à titre provisoire jusqu'à la fin 2011.

Madagascar

28 août 2010. **Ancien président**. Marc Ravalomanana, en exil en Afrique du Sud, est condamné par contumace aux travaux forcés à perpétuité dans le procès des auteurs d'une tuerie le 7 février 2009 lorsque la garde présidentielle, dissimulée, avait tiré sans sommation sur une foule qui se dirigeait vers le palais présidentiel, faisant une trentaine de morts.

Malaisie

13 septembre 2010. **Kelantan**. Muhammad Faris Petra est proclamé sultan de Kelantan sous le titre de Muhammad V, conformément à un amendement récent à la Constitution de l'État fédéré, remplaçant son père Duli Yang Maha Mulia Al-Sultan Ismail Petra, 61 ans, dans l'incapacité de gouverner depuis une attaque cérébrale le 14 mai 2009. Celui-ci dirigeait le sultanat depuis le 30 mars 1980. Le sultan déposé conteste son élimination devant la Cour fédérale.

Moldavie

5 septembre 2010. **Référendum constitutionnel**. Le référendum qui devait permettre l'élection du président de la République au suffrage universel direct pour mettre fin à l'impasse politique est invalidé en raison d'une trop faible participation. La question était « Êtes-vous d'accord pour que la Constitution soit modifiée afin de permettre l'élection du président de la République au suffrage universel direct ? ». 29,7% des électeurs seulement se sont rendus aux urnes. Les communistes avaient appelé au boycott. Un minimum de 33 % était requis. Une nouvelle dissolution du Parlement a lieu le 28 septembre, les prochaines élections devant avoir lieu le 28 novembre pour sortir d'une impasse qui dure depuis un an et demi.

Népal

21-23 juillet 2010. **Premier ministre**. Le Parlement ne réussit pas à élire un Premier ministre pour remplacer Madhav Kumar Nepal, ancien secrétaire général du Parti communiste du Népal (marxiste-léniniste unifié), démissionnaire depuis le 30 novembre 2010, pour permettre un gouvernement de consensus. Pushpa Kamal Dahal, ancien Premier ministre, obtient 242 voix, avec 114 contre et 236 abstentions, mais 301 voix étaient nécessaires. Lors d'un autre vote, Ram Chandra Poudel obtient 124 voix avec 235 contre et 228 abstentions. Le 23 juillet, les mêmes candidats échouent encore, Dahal obtenant 241 voix et Poudel 123.

Une troisième tentative échoue le 2 août avec 259 voix à Pushpa Kamal Dahal contre 114 et 208 abstentions; Ram Chandra Poudel obtient 124 voix contre 246 et 186 abstentions. 300 voix sont nécessaires.

Un quatrième vote le 6 août n'a pas plus de succès, Pushpa Kamal Dahal recueille 213 voix contre 99 et 156 abstentions et Ram Chandra Poudel obtient 122 voix contre 245 et 194 abstentions.

Le 23 août, le Parlement échoue pour la cinquième fois. Pushpa Kamal Dahal obtient 246 voix contre 111 et 206 abstentions tandis que Ram Chandra Poudel en a 124 contre 243 et 200 abstentions.

Le 5 septembre, le Parlement échoue pour la sixième fois, Pushpa Kamal Daha obtenant 240 voix contre 101 et 163 abstentions. Ram Chandra Poudel obtient 122 voix contre 242 et 172 abstentions. Le septième tour, le 7 septembre est également sans succès, donnant 252 voix à Dahal contre 110 et 159 abstentions, et 119 voix à Poudel contre 245 et 151 abstentions, tandis que le huitième tour le 26 septembre donne 116 voix à Poudel contre 2 et 71 abstentions, Dahal s'étant retiré. Le neuvième tour le 9 septembre n'est guère plus brillant pour Poudel avec 105 voix contre 2 et 61 abstentions.

Palestine

3 juillet 2010. **Fatah**. Mohammed Daoud Odeh, dit « Abou » Daoud, instigateur de la prise d'otages de sportifs israéliens à Munich le 6 septembre 1972 qui fit 17 morts dont 11 athlètes, décède à Damas le 3 juillet à 73 ans. Il était membre du Conseil national palestinien et du Conseil révolutionnaire du Fatah. Après Munich, il réussit à s'enfuir. Arrêté à Amman en 1973, il est condamné à mort pour avoir tenté de renverser la monarchie jordanienne. Suite à des prises d'otages à Khartoum et Paris il est gracié puis amnistié. En 1977, il est arrêté à Paris alors qu'il était venu assister aux obsèques d'un cadre de l'OLP assassiné. La France l'expulse rapidement vers l'Algérie. Il se réfugiera en Europe de l'Est mais est grièvement blessé par balles à Varsovie en 1981. Les années 1990 marquent son effacement. En 1996, Israël l'avait autorisé à revenir en Palestine, décision rapportée trois ans plus tard et le contraignant à nouveau à l'exil.

Pays-Bas

Juillet-septembre 2010. **Gouvernement**. La formation du gouvernement est toujours bien difficile. Les négociations pour former une coalition quadripartite dite Paars Plus (VVD, PVDA, D66, Groen Links) échouent le 20 juillet ainsi que le jugent les informateurs Rosenthal et Wallage. Le 21 juillet, la reine charge l'ancien Premier ministre Ruud Lubbers d'une mission d'information en tant

que « facilitateur ». Après l'échec de la formule VVD-PVV avec soutien CDA, puis celui de la formule VVD-PVDA-Écologistes-D66, il faut s'orienter soit vers la formule VVD-PVDA-CDA ou VVD-CDA-PVV. Le 24 juillet le CDA accepte des discussions avec le PVV et les libéraux du VVD. Le 30 juillet un accord intervient entre les trois partis, le VVD formant un gouvernement minoritaire avec le CDA soutenu de l'extérieur par le PVV. Ruud Lubbers estime le 3 août qu'il n'y a pas d'autre issue que celle d'un gouvernement minoritaire VVD-CDA soutenu par le PVV. Le 4 août, Ivo Opstelten est le nouvel informateur. Les divergences ne manqueront cependant pas sur la sécurité, l'immigration ou l'asile. En outre nombre de CDA refusent cette formule. Ainsi, le quotidien chrétien *Trouw* publie le 12 août une lettre ouverte de 44 élus ou responsables politiques CDA s'opposant dont l'ancien Premier ministre Dries Van Agt, personnalité très forte.

Le 3 septembre les négociations pour une coalition de droite échouent. Geert Wilders décide de se retirer des discussions.

Tjeenk Willink, vice-président du Conseil d'État, est désigné le 7 septembre comme nouvel « informateur ».

Lors du discours du Trône, la reine Beatrix déclare au nom du gouvernement démissionnaire que « les Pays-Bas ont besoin d'une administration stable pour prendre en main avec dynamisme le rétablissement économique », ce qui est interprété comme une inquiétude de la reine concernant un futur gouvernement minoritaire VVD-CDA soutenu par le PVV. Un accord est conclu le 28 septembre. La proposition de ce type de gouvernement est faite aux groupes parlementaires le 29 septembre. Conséquence symbolique de la formation particulière de ce gouvernement, la burqa sera interdite.

Mark Rutte, 43 ans, leader du VVD, doit devenir le chef d'un gouvernement néerlandais minoritaire.

Pérou

13 septembre 2010. **Premier ministre**. Le Premier ministre Ángel Javier Velásquez Quesquén, 50 ans, démissionne le 13 septembre d'une fonction qu'il occupait depuis le 12 juillet 2009. Il souhaite être candidat à l'élection présidentielle pour succéder au président Garcia qui ne peut se représenter. Le lendemain, José Antonio Chang, 52 ans, ministre de l'Éducation, lui succède. Jaime Thorne est à la Défense, Fernando Barrios à l'Intérieur et José Antonio García Belaúnde reste aux Affaires étrangères.

Roumanie

2 juillet et 2 septembre 2010. **Situation économique**. **Gouvernement**. Le FMI débloque une tranche de 913 millions d'euros sur le prêt de 20 milliards négocié en mars 2009.

Le gouvernement réduit le nombre de secrétaires d'État de 57 à 32 pour réduire les dépenses.

Le Premier ministre Emil Boc remanie son gouvernement le 2 septembre de façon très importante. 6 ministères sur 17 sont touchés. Gheorghe Ialomituianu, 50 ans, remplace Sébastian Vladescu aux Finances.

Royaume-Uni

5 juillet 2010. **Mode de scrutin**. **Référendum**. Le vice-premier ministre libéral-démocrate Nick Clegg annonce l'organisation le 5 mai 2011 d'un référendum sur une réforme du mode de

scrutin. Les électeurs auront le choix entre le système actuel et un modèle appelé « vote alternatif » introduisant une dose de représentation proportionnelle. Il s'agirait du « vote préférentiel » existant en Australie. Ce référendum pourrait diviser la coalition.

1er septembre 2010. **Ancien Premier ministre**. Tony Blair annonce que ses droits d'auteur liés à la publication de ses mémoires seront versés à un centre de rééducation pour soldats blessés de la Légion royale britannique. C'est une façon de prévenir des manifestations d'opposants hostiles à l'intervention en Irak pour laquelle il ne regrette rien. Il a des mots très cruels pour Gordon Brown dont il estime qu'il fut « un désastre » comme Premier ministre. En revanche il soutient David Milliband. L'ouvrage (*A Journey*) paraît le 1er septembre. L'image de Tony Blair est gravement ternie car *The Guardian* publie des documents montrant qu'il était au courant dès le début que des tortures étaient peut-être pratiquées par les États-Unis sur des citoyens britanniques détenus dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme ».

25 septembre 2010. **Parti travailliste**. Une rivalité oppose les frères David Milliband, 45 ans, ancien ministre des Affaires étrangères, et Ed Milliband, 40 ans, ancien ministre de l'Environnement, pour la direction du Parti travailliste. Trois autres candidats sont en lice : Ed Balls, ancien ministre de l'Éducation ; Andy Burnham, ancien ministre de la Santé ; Diane Abbott, députée, gauche du parti, première femme noire à avoir été élue à Westminster.

Le leader est élu par trois collèges comptant chacun pour un tiers : les membres du parti ; les députés ; les syndicats.

Le duel fratricide se résout au profit du cadet, Ed Milliband. L'aîné, David, battu d'un peu plus de 1 %, quitte les instances dirigeantes. Ed Milliband a obtenu 50,6 % des voix dans un scrutin auquel participaient 177 559 membres du parti (71,7 % de participation), les députés et eurodéputés, les 2,7 millions de syndiqués (9,0 % de participation). C'est grâce au vote des syndiqués qu'il a été élu, ce qui conduit peut-être à la fin du New Labour. Il a devancé son frère de 1,3 point.

Russie

Juillet 2010. **Corruption**. Le département de la sécurité économique du ministère de l'Intérieur présente ses chiffres sur le cours de la « vziatka », le bakchich russe. Le bakchich moyen versé à un fonctionnaire a pratiquement doublé depuis le début de l'année, passant de 23 000 roubles (580 €) à 44 000 roubles (1 115 €). En 2008 il était estimé à moins de 10 000 roubles. Pourtant la lutte contre la corruption est un des thèmes habituels du président Medvedev.

Des députés du parti d'extrême droite LDPR de Vladimir Jirinovski proposent de tatouer sur le dos de la main gauche des fonctionnaires reconnus coupables de corruption, la lettre K (du russe *korrupcija*).

Juillet 2010. **Privatisations**. La Russie entreprend une des plus grandes vagues de privatisations. Onze entreprises publiques ou semi-publiques, dont de grandes banques et des groupes pétroliers, seront mises en vente dans les trois ans. Parmi elles, la Sberbank, plus grande banque russe, Rosenft, premier groupe pétrolier, Sovcomflot, première entreprise de transport maritime. Dans tous les cas, l'État gardera la majorité du contrôle.

19 et 30 juillet 2010. **Droits de l'homme**. Sans vrai débat public, le Sénat approuve par 121 voix contre 1, la loi élargissant les pouvoirs des services spéciaux ; notamment du FSB, héritier du KGB. La loi permettra aux services d'émettre des « avertissements » contre toute personne soupçonnée de « créer des conditions pour la perpétration d'un crime », ce qui facilitera les arrestations.

Pour protester contre cette loi, Ella Pamfilova, conseillère aux droits de l'homme du président Medvedev, démissionne. Elle avait demandé en vain au président de s'opposer à l'entrée en vigueur de la loi.

28 septembre 2010. **Moscou**. Le 28 septembre, un décret de Dmitri Medvedev met fin aux fonctions de Iouri Loujkov, maire de Moscou, car il a perdu « sa confiance ». En vertu de la Constitution, le président nomme et révoque les gouverneurs et le maire de Moscou. Iouri Loujkov avait défié le président russe, il était maire depuis dix-huit ans grâce à Boris Eltsine. Il gouvernait de façon autoritaire mais avait transformé la capitale. Il était coprésident de Russie unie, le parti de Vladimir Poutine, et l'on s'étonne de l'absence de réaction de celui-ci.

Dmitri Medvedev nomme Vladimir Resine maire par intérim.

Slovaquie

18 septembre 2010. **Référendum**. Le référendum à six questions proposé aux citoyens slovaques n'a pas fait recette et montre les limites de ce mécanisme de démocratie semi-directe. Un électeur sur quatre seulement s'est déplacé alors qu'un seuil de 50 % de participation était exigé. Il s'agissait de se prononcer sur la réduction du nombre de députés de 150 à 100, sur la restriction de leur immunité à l'intérieur du Parlement, sur la suppression de la redevance télévision, sur le vote électronique aux élections, sur l'instauration d'un plafond pour le prix des limousines des ministres (!), sur la limitation de l'utilisation abusive du droit de réponse des hommes politiques dans la presse.

Suède

21 août 2010. **Monarchie**. Le 21 août 1810, le maréchal français Jean-Baptiste Bernadotte était élu prince royal de Suède à l'unanimité par la Diète suédoise. Il devait devenir le 5 février 1818 roi de Suède et de Norvège sous les noms de Karl XIV Johan pour la Suède et Karl III Johan pour la Norvège.

19 septembre 2010. **Élections législatives**. Mona Sahlin, 53 ans, ancienne ministre, mène le Parti social-démocrate qu'elle préside depuis 2007. Elle avait dû abandonner ses fonctions après l'affaire Toblerone. En 1995, elle avait acheté des confiseries avec la carte de crédit du gouvernement, ce qui avait fait scandale en Suède… et sourire en France. Les sociaux-démocrates qui reculent encore avec 30,7 %, tout en restant la première force du pays avec 112 des 349 députés, enregistrent leur plus mauvais résultat depuis 1914 !

Les partis d'opposition (sociaux-démocrates, Verts, gauche) recueillent ensemble 43,6 % et 157 sièges, les Verts avec 7,3 % ayant 25 élus et le Parti de la gauche avec 5,6 % ayant 19 élus. L'alliance gouvernementale (conservateurs, libéraux, centristes, chrétiens-démocrates) obtient 49,3 % et 172 sièges et l'extrême droite 5,8 % et 20 sièges. Le Parti modéré du Premier ministre Fredrik Reinfeldt atteint 30,1 % avec 107 élus, les libéraux 7,1 % avec 24 élus, le Parti du centre 6,6 % avec 23 élus,

les chrétiens-démocrates 5,6 % avec 19 élus.

Les démocrates de Suède de Jimmie Åkesson, 31 ans, jouant sur le rejet de l'islam, entrent au Parlement avec 5,8 % des voix, franchissant le seuil de 4 %, et 20 élus et empêchent les deux formations politiques d'obtenir la majorité absolue. Outre l'extrême droite seuls les Verts avec 7,2 % (+2) et les conservateurs du Premier ministre Fredrik Reinfeldt avec 30 % (+3,8) progressent.

La participation a été de 84,6 %.

Suisse

22 septembre 2010. **Conseil fédéral**. Deux femmes sont favorites pour succéder aux conseillers fédéraux démissionnaires, Moritz Leuenberger (Environnement et Transports) et Hans Rudolf Merz (Finances). Si elles sont élues, le Conseil fédéral comprendrait cinq femmes et deux hommes. Un paradoxe dans ce pays qui a attendu 1971 pour accorder le droit de vote au niveau fédéral. Finalement, une seule femme est élue : Simonetta Sommaruga, 50 ans, qui succède à Moritz Leuenberger au quatrième tour avec 159 voix contre 81 à Jean-François Rime. Johann Schneider-Ammann, 58 ans, est élu au cinquième tour avec 144 voix contre 93 à Jean-François Rime, UDC. Les femmes sont néanmoins majoritaires dans l'exécutif fédéral.

Turquie

7 juillet et 12 septembre 2010. **Révision constitutionnelle**. **Référendum**. **Armée**. La Cour constitutionnelle annule en partie le 7 juillet la révision constitutionnelle réduisant le pouvoir de la hiérarchie judiciaire et de l'armée. Elle annule notamment certains amendements relatifs aux nominations des membres de la Cour constitutionnelle et du Conseil supérieur de la magistrature (HSYK).

Les amendements non rejetés sont soumis à référendum le 12 septembre. Le oui atteint 58 %, ce qui est une belle victoire pour le gouvernement, la participation ayant atteint 77 %.

Conséquence de la révision, l'article 15 qui garantissait l'immunité aux généraux auteurs du putsch de 1980, dont le principal instigateur, Kenan Evren, 92 ans, a été abrogé. Plusieurs centaines de plaintes ont été déposées, mais leur recevabilité pose question, certains estimant qu'il y a prescription après trente ans.

Référendum du 12 septembre

Inscrits	52 051 828	
Votants	38 369 165	(73,71 %)
Blancs ou Nuls	725 852	(1,89 %)
Exprimés	37 643 313	
Oui	21 788 272	(57,88 %)
Non	15 855 041	(42,12 %)

Union européenne

Juillet 2010. **Anciens commissaires**. Plusieurs ONG dénoncent le risque de conflits d'intérêts avec le départ de nombreux anciens commissaires européens dans le secteur privé. Sur les 13 commissaires non reconduits, 7 ont trouvé un nouveau travail. L'Allemand Günter Verheugen qui était en charge de l'Entreprise et de l'Industrie, autorisé à rejoindre la Royal Bank of Scotland, et le Maltais Joe Borg, qui était chargé de la Pêche et des Affaires maritimes, recruté dans une société de conseil en relations publiques, sont cités. On ne peut faire le

même reproche à Jacques Barrot nommé au Conseil constitutionnel.

Le *Financial Times Deutschland* révèle le 23 septembre que 17 anciens commissaires européens « touchent encore des indemnités d'au moins 96 000 € par an bien qu'ils aient depuis longtemps un emploi de lobbyiste ou de politique ».

7 juillet 2010. **Retraites**. Dans un livre vert présenté par le commissaire à l'Emploi Laszlo Andor, la Commission préconise un recul généralisé de l'âge de la retraite en le liant à l'espérance de vie et va lancer une consultation à ce sujet. Est-ce bien de sa compétence ?

Pierre Avril
Jean Gicquel

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1er juillet – 30 septembre 2010)

Repères

3 juillet. « Nous ne nous préparons pas seulement à gagner mais à réparer la France ; notre démocratie abîmée », proclame Mme Aubry à la convention du PS sur la rénovation réunie à Paris.

4 juillet. Aux rencontres économiques d'Aix-en-Provence, Mme Lagarde forge le terme *ri-lance* pour rigueur et relance.

Dans un entretien au *Monde*, intitulé « Halte au feu », Mme Veil et M. Rocard estiment qu'il est urgent d'élever le débat à propos de l'affaire Bettencourt-Woerth.

7 juillet. Le site Mediapart.fr, qui avait diffusé des enregistrements pirates dans l'affaire Bettencourt, est accusé par M. Bertrand d'user de « méthodes fascistes ».

13 juillet. Le président Sarkozy accueille treize chefs d'État africains (en dehors de ceux de la Côte d'Ivoire et de Madagascar) au titre de leurs « relations spéciales ».

21 juillet. M. Santini, député NC, est élu président du Conseil de surveillance de la société du Grand Paris.

22 juillet. Le chef de l'État est présent sur le Tour de France cycliste à l'occasion de l'étape du Tourmalet (Hautes-Pyrénées).

27 juillet. M. Lang, député (s), est nommé conseiller spécial du secrétaire général des Nations unies pour les questions de piraterie.

30 juillet. M. de Villepin renouvelle son adhésion à l'UMP.

3 août. Pour la première fois, une équipe de France d'athlétisme est reçue à l'Élysée, après avoir récolté une moisson de médailles aux championnats d'Europe.

12 août. Mme Eva Joly dénonce « le racisme d'État » à propos de la politique sécuritaire énoncée par le chef de l'État à Grenoble, dans un entretien à *Paris Match*.

17 août. Pour être poli, M. Cohn-Bendit déclare au *Monde* que le président « prend les Français pour des imbéciles » en matière sécuritaire.

19 août. À l'ouverture de l'université

d'été des Verts à Nantes (Loire-Atlantique), Mme Duflot estime ne pas avoir les « épaules suffisantes » pour briguer l'élection présidentielle.

24 août. La politique sécuritaire à l'égard des Roms est « une tache de honte sur notre drapeau », selon l'article de M. de Villepin, publié dans *Le Monde*.

29 août. Mme Aubry déclare à l'université du PS à La Rochelle (Charente-Maritime) que le mandat du chef de l'État est « une épreuve pour notre pays ».

31 août. Sur Europe 1, Mme Alliot-Marie affirme : « Matignon, on ne le demande pas, ce serait inconvenant, on ne le refuse pas non plus d'ailleurs. Je suis dans un poste qui m'intéresse… Mais on n'est jamais propriétaire de son poste dans un gouvernement. »

5 septembre. « Si je vais au gouvernement, reconnaît M. Juppé au Grand Jury RTL-*Le Monde*, c'est pour essayer d'être utile. Il faut un gouvernement resserré et un gouvernement qui gouverne. »

7 septembre. Le bureau politique de l'UMP approuve le protocole d'indemnisation de la Ville de Paris à propos de l'affaire des emplois fictifs, dont M. Chirac est partie. Seul M. Louis Giscard d'Estaing, député (Puy-de-Dôme, 3e), s'y refuse.
Nouvelle journée syndicale de protestation contre le projet de réforme des retraites.

8 septembre. Un transport de police est opéré au siège de l'UMP à Paris, dans le cadre de l'affaire Bettencourt-Woerth.

9 septembre. Une résolution du Parlement européen condamne la politique sécuritaire de la France à l'encontre des Roms. M. Besson dénonce un « diktat ».

13 septembre. M. Juppé se prononce, dans *Le Figaro*, pour « un changement de méthode et de feuille de route ».

14 septembre. Le journal *Le Monde* accuse l'Élysée d'avoir utilisé le contre-espionnage pour identifier l'une de ses sources à propos de l'affaire Bettencourt-Woerth. En vérité, l'informateur était, au cas particulier, un collaborateur de la Garde des sceaux, M. Sénat.

16 septembre. Au Conseil européen de Bruxelles, le président Sarkozy réagit promptement aux propos de la commissaire européenne à la Justice, Mme Viviane Reding, qui avait établi un parallèle entre la politique sécuritaire à l'égard des Roms et la Seconde Guerre mondiale.

19 septembre. M. Hollande, dans un entretien au *Monde*, estime que « l'omni-présidence qui caractérisait Nicolas Sarkozy est devenue une OVNI-présidence ».

22 septembre. Mme Aubry, aux Journées parlementaires du PS à Pau (Pyrénées-Atlantiques), assure : « La République est attaquée dans ses fondements… Il faudra rétablir la séparation des pouvoirs. »

23 septembre. Les syndicats mobilisent à nouveau contre le projet de réforme des retraites. Le PCF annule ses Journées parlementaires.

26 septembre. À l'université d'été du Modem, réunie à Giens (Var), M. Bayrou se recentre, au milieu de ses invités du Centre, dont M. Arthuis, sénateur de Mayenne.

27 septembre. Le procureur général près la Cour de cassation se prononce pour la désignation d'un juge d'instruction dans l'affaire Bettencourt-Woerth. Le procureur de Nanterre y oppose une fin de non-recevoir.

29 septembre. Mme Aubry se prononce

sur Canal+ pour des primaires « exemplaires et transparentes » en vue de la désignation du candidat socialiste à l'élection présidentielle, à l'encontre de l'opinion de M. Bartolone évoquant des « primaires de confirmation » sur France Inter, quelques jours plus tôt.

30 septembre. En vue de la maîtrise des dépenses publiques, le budget 2011 constitue une « rupture historique », selon M. Baroin.

M. de Villiers annonce sa démission du conseil général de la Vendée qu'il présidait depuis vingt-deux ans.

Amendement

– *Bibliographie*. G. Bergougnous, « Exercice du droit d'amendement en première lecture : incidences constitutionnelles d'une modification sémantique », *Constitutions*, 2010, p. 377.

– *Cavalier clandestin ?* En se prononçant sur la conformité de la loi organique du 22 juillet relative à l'application de l'article 65 de la Constitution, la décision 611 DC du 19 juillet n'a pas relevé que son article 12, article additionnel introduit au Sénat, le 27 avril, par amendement de M. Hugues Portelli (UMP) et supprimant l'article 23-6 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant LO relative au Conseil constitutionnel, n'avait guère de lien avec l'objet du projet, c'est-à-dire avec le Conseil supérieur de la magistrature. Introduite par la LO du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 C, la disposition supprimée concernait en effet l'examen des questions prioritaires de constitutionnalité par la Cour de cassation et prévoyait que la décision de renvoi au Conseil constitutionnel était prise par une formation spéciale présidée par le Premier président et composée des présidents de chambre ainsi que de deux conseillers de la chambre concernée. C'est donc désormais le droit commun qui s'applique à la Cour de cassation en matière de *QPC*.

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Question prioritaire de constitutionnalité.*

Assemblée nationale

– *Bibliographie*. B. Accoyer, « Parlement renforcé, Ve République confortée », *Commentaire*, n° 131, 2010, p. 605.

– *Composition*. Au scrutin de ballottage, Mme Anny Poursinoff (GDR) a été élue, le 11 juillet (Yvelines, 10e), à la suite de l'annulation de la précédente élection par le Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 135, p. 214) (*JO*, 13-7). Mme Le Moal et M. Debray ont cessé d'exercer leur mandat le 4 août ; MM. Blanc (Yvelines, 3e) et Joyandet (Haute-Saône, 1re), anciens membres du gouvernement, retrouvant leur siège, après avoir démissionné le mois précédent (*JO*, 6-8).

– *Initiative et mise en cause du président*. M. Accoyer a mis un terme, le 15 septembre, à la discussion sur le projet de loi portant réforme des retraites, en arrêtant les explications de vote personnel (art. 49, al. 13 RAN). Un tumulte comparable à celui de la séance du 20 janvier 2009 en a résulté (cette *Chronique*, n° 130, p. 212), des élus de gauche, ceints de leur écharpe tricolore, poursuivant le président dans les couloirs. M. Accoyer a justifié sa position (« La réforme des retraites méritait mieux qu'une bataille d'obstruction », *Le Monde*, 19/20-9). Mais, fait sans précédent sous la Ve République,

l'ensemble des députés de gauche ont demandé sa démission : « Bernard Accoyer n'a pas su protéger une institution dont il est le garant… Il n'est plus digne de [la] présider » (*ibid.*, 29-9).

V. *Contentieux électoral. Opposition. Parlementaires. Parlementaires en mission. Séance. Vote personnel.*

Autorité judiciaire

– *Bibliographie*. F. Hourquebie, « Le pouvoir juridictionnel en France », LGDJ, 2010 ; G. Carcassonne, O. Duhamel, H. Leclerc, D. Rebut, D. Soulez-Larivière et J. Veil, « Libérons la QPC ! La Cour de cassation s'oppose à la réforme de la QPC », *Le Monde*, 16-7.

– *Principe d'indépendance et exercice des fonctions juridictionnelles*. Sur renvoi de la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur le code disciplinaire de la marine marchande (10-QPC, 2 juillet) (*JO*, 3-7). Il a jugé à cet égard que la composition du tribunal maritime commercial composé de 5 membres, dont 2 d'entre eux, voire 3 si le prévenu n'est pas un marin, n'offrait pas « les garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance », indissociable de l'exercice des fonctions juridictionnelles (art. 16 de la Déclaration de 1789), à partir de l'instant où ces derniers, placés en position d'activité de service, demeuraient soumis à l'autorité hiérarchique du gouvernement. Par suite, l'article 90 de ce code a été déclaré contraire à la Constitution. D'application immédiate, pour les infractions non jugées, lesdits tribunaux siégeront dorénavant dans la composition des juridictions pénales de droit commun.

V. *Amendement. Conseil supérieur de la magistrature. Libertés publiques. Question prioritaire de constitutionnalité.*

Autorité juridictionnelle

– *Bibliographie*. O. Carton, « Regard sur l'activité consultative du Conseil d'État de 1940 à 1944 : peut-on conseiller innocemment un gouvernement comme celui de Vichy ? », *RDP*, 2010, p. 579 ; O. Le Bot, « QPC : le dualisme fonctionnel du Conseil d'État validé… par le Conseil d'État » (16 avril 2010, *Association Alcaly*), *LPA*, 28-7.

V. *Premier ministre. Question prioritaire de constitutionnalité.*

Bicamérisme

V. *Loi.*

Collectivités territoriales

– *Bibliographie*. O. Busson, « Mayotte, 101e département : un modèle pour une République morcelée ? », *RDP*, 2010, p. 711.

– *Conseils régionaux*. Le principe de parité s'y révèle discret concernant les présidences (2 femmes sur 24), et plus affirmé pour les vice-présidences : 163 femmes et 178 hommes (AN, *Q*, 24-8).

– *Droit local alsacien-mosellan*. Le ministre de l'Intérieur rappelle que la représentation proportionnelle, dans la composition des commissions municipales (art. L. 2541-1 CGCT), ne s'applique pas aux conseils municipaux des départements concernés, qui ressortissent au droit local (AN, *Q*, 13-7).

V. *Libertés publiques. Nouvelle-Calédonie.*

Commissions

– *Article 13, alinéa 5 C.* La loi organique 2010-837 du 23 juillet (*JO*, 24-7) fixe la liste des emplois et fonctions pour lesquels la nomination par le président de la République fait l'objet d'un avis des commissions des deux assemblées ; la loi 2010-838 du même jour, qui désigne les commissions compétentes pour émettre cet avis, précise qu'il est précédé d'une audition publique (sous réserve du secret professionnel et du secret de la défense nationale) et que cette audition ne peut avoir lieu que huit jours après que le nom de la personne est connu. Ladite loi complète l'article 5 de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires par un alinéa disposant que le scrutin doit être dépouillé au même moment dans les deux assemblées. Ces dispositions ont été déclarées conformes par les décisions 609 et 610 DC du 12 juillet.

– *Article 56 C.* Conformément à la nouvelle rédaction de l'article 56 C, la nomination de Mme Claire Bazy-Malaurie au Conseil constitutionnel par le président de l'Assemblée nationale a été précédée par son audition par la commission des lois, le 31 août. Mme Bazy-Malaurie remplace Jean-Louis Pezant, décédé le 24 juillet. Mais sa nomination a été différée jusqu'à cette date, l'ordonnance du 7 novembre 1958 relative au Conseil constitutionnel n'imposant aucun délai pour une nomination à la suite d'un décès. À l'issue de son audition, la commission a émis un avis favorable par 20 voix et 1 contre.

V. *Conseil constitutionnel. Président de la République. Vote personnel.*

Conseil constitutionnel

– *Bibliographie.* V. Goesel-Le Bihan, *Contentieux constitutionnel*, Ellipses, 2010 ; B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *L'Autorité des décisions du CC*, Dalloz, « Les Cahiers constitutionnels de Paris I », 2010 ; F. Barque, « La sincérité devant le juge constitutionnel », *RFFP*, n° 111, 2010, p. 95 ; P. Bon, « Récuser un membre du Conseil constitutionnel », *D*, 2010, p. 2007 ; J.-P. Camby, « Le CC, la Cour de cassation et les jeux en ligne : le contrôle de constitutionnalité *a posteriori* ne peut nuire au contrôle de conventionnalité », *LPA*, 7-7 ; G. Drago, « Quels principes directeurs pour le procès constitutionnel ? », in *Justices et Droit du procès*, *Mélanges Serge Guinchard*, Dalloz, 2010, p. 439.

– *Note.* M. Verpeaux et L. Sponchiaro, sous 609 DC et 610 DC, *JCP*, 30-8.

– *Rec.* Recueil 2009, Dalloz, 2010.

– *Chr. RFDC*, 2010, p. 565.

– *Aménagements.* V. *Question prioritaire de constitutionnalité.*

– *Composition.* Jean-Louis Pezant, nommé en 2004 (cette *Chronique*, n° 110, p. 204), est décédé le 24 juillet (cette *Chronique*, n° 118, p. 180). Mme Claire Bazy-Malaurie, président de chambre à la Cour des comptes (61 ans) (cette *Chronique*, n° 118, p. 197), a été nommée, le 31 août, par une décision du président de l'Assemblée nationale, après avis favorable de la commission des lois de ladite assemblée, ce jour (*JO*, 2-9), en application de la LO 2010-837 du

23 juillet (*JO*, 24-7), dont c'était la première application, du reste. En bonne logique, l'avis figure cette fois-ci dans les visas de la décision (cette *Chronique*, n° 134, p. 162). Achevant le mandat de son prédécesseur pour une période inférieure à trois ans, Mme Bazy-Malaurie a vocation à être nommée, à son expiration, pour un mandat entier de neuf ans, selon la pratique observée (art. 12 de l'ord. du 7 novembre 1958). Mme Jacqueline de Guillenschmidt sort de son isolement.

Mais, au total, le déséquilibre du Conseil demeure : 7 politiques et 4 techniciens du droit (cette *Chronique*, n° 134, p. 162). V. *Commissions*.

– *Décisions*. V. *tableau ci-après*[1].

24-6	Décision du CC modifiant le règlement intérieur sur la procédure suivie pour la QPC (*JO*, 23-7). V. *QPC*.
2-7	2010-9 QPC. Observatoire international des prisons (*JO*, 3-7). V. *QPC*.
	2010-10 QPC. Code disciplinaire et pénal de la marine marchande (*JO*, 3-7). V. *Autorité judiciaire*.
	2010-12 QPC. Commune de Dunkerque (*JO*, 3-7). V. *QPC*.
12-7	2010-610 DC. Loi relative à l'application du 5e alinéa de l'art. 13 C (*JO*, 24-7). V. *Commissions. Président de la République* et *ci-dessous*.
	2010-609 DC. LO relative à l'application du 5e alinéa de l'art. 13 C (*JO*, 24-7). V. *Commissions*. *Président de la République. Vote personnel* et *ci-dessous*.
19-7	2010-611 DC. LO relative au CSM (*JO*, 23-7). V. *CSM*. *Libertés publiques*.
22-7	2010-4/17 QPC. Indemnité de retraite (*JO*, 23-7). V. *QPC*.
23-7	2010-QPC 15/23. Région Languedoc-Roussillon (*JO*, 24-7). V. *Libertés publiques*.
	2010-QPC, 18 QPC Pensions des harkis (*JO*, 24-7). V. *Libertés publiques*.
29-7	2009-21D2. Déchéance de M. Flosse (*JO*, 4-8). V. *Immunités parlementaires*.
	AN. Yvelines 12e (*JO*, 4-8). Art. LO 128 du code électoral. V. *Contentieux électoral*.
	AN. Yvelines 10e (*JO*, 4-8). Art. LO 128 du code électoral. V. *Contentieux électoral*.
	AN. Yvelines 10e (*JO*, 4-8). V. *Contentieux électoral*.
30-7	2010-14/22. Garde à vue (*JO*, 31-7). V. *Libertés publiques. QPC*.
	2010-19/27. Visites et saisies fiscales (*JO*, 31-7). V. *QPC*.
5-8	2010-612 DC. Loi portant adaptation du droit pénal à la Cour pénale internationale (*JO*, 10-8). V. *Engagements internationaux*.
6-8	2010-20/21 QPC Loi LRU (*JO*, 7-8). V. *QPC*.
17-9	2010-28 QPC (*JO*, 18-9). Football Club de Metz. V. *QPC*.
22-9	2010-32 QPC Retenue douanière (*JO*, 23-9). V. *Libertés publiques*. *QPC*.
	2010-33 QPC Société Esso (*JO*, 23-9). V. *Libertés publiques*. *QPC*.
29-9	2010-44 QPC ISF (*JO*, 30-9). V. *Libertés publiques*.

1. Seules sont désormais recensées, en principe, les décisions *QPC* portant abrogation d'une disposition législative ou relative à la procédure. Le site Internet du Conseil en dresse, en revanche, la liste exhaustive.

– *Président*. M. Debré, empêché, le 22 septembre, en fin de séance, a été remplacé dans ses fonctions par M. Barrot pris en qualité de conseiller-doyen des membres nommés, en l'absence des coprinces (2010-29/37 QPC, *Commune de Besançon*) (*JO*, 23-9).

En revanche, et contre toute attente, M. Debré n'a pas estimé devoir se déporter, le 30 juillet, à l'occasion de l'examen des QPC dirigées contre la garde à vue (2010-14/22) (cette *Chronique*, n° 133, p. 168). Il semblerait que cette attitude ait suscité une gêne parmi certains de ses collègues, qui le lui auraient fait savoir.

– *Procédure*. Au terme d'une démarche habituelle, le recours du Premier ministre à propos de la loi relative à l'article 13, alinéa 5C, s'est présenté sous la forme d'une saisine blanche, en raison de la connexité avec la LO qu'il transmettait à cet instant (610 DC et 609 DC) (cette *Chronique*, n° 133, p. 168). En l'espèce, le Conseil s'est livré à un contrôle *a minima*, notamment s'agissant de la LO qui avait donné lieu à une disputation entre les assemblées débouchant sur l'échec de la CMP (cette *Chronique*, n° 134, p. 157). Pour tout dire, le Conseil s'est abstenu de se prononcer sur la définition de la LO relative au Sénat, question sous-jacente (cette *Chronique*, n° 130, p. 199). Il reste que l'opposition n'a pas utilisé la possibilité de contester une LO lors de sa transmission au Conseil, tel le précédent du 9 avril 2009 (579 DC) (cette *Chronique*, n° 130, p. 186). En dehors de réserves d'interprétation, le Conseil a censuré partiellement la LO relative au CSM (611 DC).

V. *Commissions. Contentieux électoral. Immunités parlementaires. Libertés publiques. Question prioritaire de constitutionnalité. Vote personnel.*

Conseil des ministres

– *Absence*. M. Woerth n'a pas siégé, le 21 juillet, en raison notamment de sa présence à la commission des affaires sociales de l'Assemblée, qui examinait le projet de loi portant réforme des retraites (cette *Chronique*, n° 135, p. 217).

– *Autorisation*. Conformément à l'article L 552 du code de procédure pénale, le Conseil des ministres, sur rapport de la garde des Sceaux, a autorisé, le 21 juillet, l'audition par la police de M. Woerth, en qualité de témoin, dans l'enquête, à la demande du parquet de Nanterre dans le cadre de l'affaire Bettencourt (*Le Monde*, 23-7).

– *Composition*. Le chef de l'État a convié M. Wolfgang Schäuble, ministre allemand des Finances, à siéger le 21 juillet par réciprocité à la présence de Mme Christine Lagarde, à Berlin, le 31 mars précédent (cette *Chronique*, n° 134, p. 173). En décembre 1974, le Premier ministre québécois, M. Robert Bourassa, y avait été invité par le président Giscard d'Estaing.

– *Périodicité estivale*. Le Conseil s'est réuni le 3 août puis le 25 suivant (cette *Chronique*, n° 132, p. 192).

Conseil économique, social et environnemental

– *Bibliographie*. M. Noblecourt, « Le nouveau visage de la troisième assemblée de la République », *Le Monde*, 1er/2-8.

– *Conditions de désignation des membres*. Le décret 2010-886 du 29 juillet (*JO*, 30-7) les détermine.

Conseil supérieur de la magistrature

– *Bibliographie*. A. Cervati e M. Volpi (dir.), *Magistratura e Consiglio superiore in Francia e in Italia*, Turin, G. Giappichelli editore, 2010; M. Le Pogam, « Le CSM au cœur du défi déontologique », *D*, 2010, p. 1581.

– *Application de l'article 65 C*. La loi organique 2010-836 du 22 juillet précisant les nouvelles dispositions issues de la révision du 23 juillet 2008 a été déclarée partiellement contraire à la Constitution par la décision 611 DC du 19 juillet. En imposant que la formation compétente statuant en matière disciplinaire comprenne autant de magistrats que de membres n'appartenant pas à l'autorité judiciaire, l'article 15 conduit en effet à ce que certains membres soient exclus de ses délibérations à la suite d'éventuels déports; la formation plénière ne peut se prononcer sur des questions relatives à la déontologie des magistrats, comme le prévoit l'article 17, sans être saisie par la garde des Sceaux; les conditions de saisine du CSM par les justiciables prévues par les articles 25 et 32 ne présentent pas les garanties appropriées pour que la mise en œuvre de cette procédure ne porte pas atteinte à l'impartialité ou à l'indépendance des magistrats mis en cause, ainsi qu'à l'objectif de bonne administration de la justice, lorsqu'elles visent un magistrat qui demeure saisi de la procédure. Enfin, le considérant 12 énonce une réserve concernant la participation du Premier président et du procureur général de la Cour de cassation, et celle des autres chefs de cour ou de juridiction, aux décisions relatives aux nominations dans leur juridiction ou à des magistrats y exerçant des fonctions, ainsi qu'à des magistrats ayant siégé antérieurement au CSM sous la présidence du Premier président ou du procureur général de la Cour de cassation en exercice.

V. *Autorité judiciaire. Libertés publiques.*

Constitution

– *Bibliographie*. S. Baumont, *La Constitution déchirée*, Toulouse, Éd. de l'Ixcéa, 2010; Commission des archives constitutionnelles de la Ve République, *Archives constitutionnelles de la Ve République*, vol. 4, 28 avril 1959-31 juillet 1959, La Documentation française, 2010; F. Mélin-Soucramanien, *Constitution de la République française* (à jour de la *QPC* entrée en vigueur le 1er mars 2010), Dalloz, 2010; S. Rials, *Textes constitutionnels français*, 23e éd., PUF, 2010.

Contentieux constitutionnel

– *Bibliographie*. V. Goesel-Le Bihan, *Contentieux constitutionnel*, Ellipses, 2010.

Contentieux électoral

– *Élections législatives partielles*. Quatre décisions ont été rendues le 29 juillet, l'une de non-lieu à statuer sur une demande de rectification d'erreur matérielle (Yvelines, 10e), les deux autres d'inéligibilité sur saisine de la CNCCFP (Yvelines 10e et Yvelines 12e) et une dernière relative à un refus d'enregistrement (Yvelines, 10e).

Cour de justice de la république

– *Bibliographie*. F. Bussy et Y. Poirmeur, *La Justice politique en mutation*, LGDJ, 2010.

– *Condamnation*. La Cour de cassation a rejeté le pourvoi formé, de manière inédite, par M. Pasqua, le 23 juillet, contre l'arrêt de la Cour de justice le condamnant dans l'affaire de la Sofremi, et rendu définitives les relaxes prononcées dans deux autres affaires de malversations présumées (*Le Monde*, 25-7).

V. *Ministres*.

Déclaration du gouvernement

– *Article 50-1 C*. La déclaration du gouvernement sur les orientations des finances publiques pour 2011, suivie d'un débat, a été conclue, pour la première fois depuis la révision de 2008, par un vote, le 6 juillet à l'Assemblée nationale et le 8 au Sénat.

Droit administratif

– *Bibliographie*. J. Waline, *Droit administratif*, 23e éd., Dalloz, 2010 ; D. Turpin, *Contentieux administratif*, 5e éd., Hachette, 2010.

Droit communautaire et européen

– *Bibliographie*. J.-P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 6e éd., 2010 ; F. Chaltiel, « La Cour de justice de l'Union européenne poursuit le dialogue sur les rapports entre conventionnalité et constitutionnalité » (22 juin 2010), *LPA*, 3/4-8, et « La Cour de cassation persiste et signe sur la QPC » (29 juin 2010), *ibid*., 19/20-8 ; F. Donnat, « La Cour de justice et la QPC, chronique d'un arrêt prévisible et imprévu », *D*, 2010, p. 1640 ; A. Delcamp, « Une seconde chambre européenne est-elle possible ? », *Constitutions*, 2010, p. 332.

V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.

Droit constitutionnel

– *Bibliographie*. J.-C. Acquaviva, *Droit constitutionnel et Institutions politiques* (memento), 13e éd., Gualino, 2010 ; Ph. Ardant (†) et B. Mathieu, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 22e éd., LGDJ, 2010 ; D. Breillat, G. Champagne et D. Thome, *Droit constitutionnel et Institutions politiques (annales corrigées)*, Gualino, 2011 ; B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, 27e éd., Sirey, 2010 ; M. Delamarre et E. Maurel, *Leçons de droit constitutionnel et d'institutions politiques*, Ellipses, 2010 ; P. Esplugas, C. Euzet, S. Mouton et J. Viguier, *Droit constitutionnel*, 5e éd., Ellipses, 2010 ; J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 24e éd., Montchrestien, 2010 ; O. Gohin, *Droit constitutionnel*, Litec, 2010 ; A.-M. Le Pourhiet, *Droit constitutionnel*, 3e éd., Economica, 2010 ; P. Pactet et F. Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, 29e éd., Sirey, 2010 ; P. Türk, I. Thumerel et G. Toulemonde, *Théorie générale du droit constitutionnel (corrigés)*, Gualino, 2010 ; R. Cassin, « Un coup d'État, la soi-disant Constitution de Vichy », *RDP*, 2010, p. 646.

Droit parlementaire

– *Bibliographie*. P. Jan, *Les Assemblées parlementaires françaises*, 2e éd., La Documentation française, 2010 ; P. Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire (après la révision constitutionnelle de 2008) », *Jus Politicum*, 2010, p. 133.

Élections

– *Élection législative partielle*. L'UMP a perdu le siège de la 10e circonscription des Yvelines, le 11 juillet, au profit de l'opposition (Gauche démocrate et républicaine) (*JO*, 13-7).

V. *Assemblée nationale. Contentieux électoral.*

Engagements internationaux

– *Cour pénale internationale*. La loi 2010-930 du 9 août portant adaptation du code pénal à l'institution de la Cour pénale internationale a été déclarée conforme par la décision 612 DC du 5 août qui a rejeté les griefs formulés par les députés et sénateurs socialistes. En premier lieu, il ne revient pas au Conseil constitutionnel de contrôler la compatibilité de la loi déférée avec la convention portant statut de la CPI, nonobstant la mention de cette convention à l'article 53-2 C qui ne la transforme pas en « norme de référence ». En deuxième lieu, la prescription par trente ans des crimes de guerre (art. 462-10 du code pénal) ne méconnaît pas l'égalité devant la loi, car les crimes de guerre sont de nature différente des crimes contre l'humanité qui sont imprescriptibles. En troisième lieu, les requérants contestaient les conditions trop restrictives mises à la compétence des juridictions françaises, en particulier la condition de résidence habituelle en France des personnes mises en cause ; or, « si la recherche des auteurs d'infractions est nécessaire à la protection de principes de valeur constitutionnelle, il ne résulte pas de cette exigence que les juridictions françaises devraient être reconnues compétentes à l'égard de crimes commis à l'étranger sur une victime étrangère et dont l'auteur, de nationalité étrangère, se trouve en France » ; quant à la critique du monopole du parquet dans les poursuites, il est répondu que la loi critiquée « a pour seul objet d'étendre la compétence des juridictions pénales françaises » et qu'en définissant « les conditions d'exercice de cette compétence, le législateur a fait usage du pouvoir qui est le sien sans porter atteinte au principe d'égalité devant la loi et la justice », la constitution de partie civile n'étant pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

– *Paradis fiscaux*. Douze lois du 23 juillet (*JO*, 24-7) autorisent l'approbation d'accords relatifs à l'échange de renseignements en matière fiscale avec les gouvernements de Jersey, de Guernesey, de l'île de Man, du Liechtenstein, d'Andorre, des Bahamas, de Gibraltar, des îles Caimans, des îles Vierges britanniques, etc.

V. *Libertés publiques.*

Gouvernement

– *Communication*. De façon novatrice, un dossier composé de quatre pages a été inséré dans des journaux nationaux : « Tout comprendre sur la réforme des retraites » (*Le Monde*, 3-7) (cette *Chronique*, n° 134, p. 167).

– *Composition*. À l'issue de la prise de position du chef de l'État (cette *Chronique*, n° 135, p. 223), un décret du 4 juillet met fin, sur leur demande, aux fonctions de MM. Blanc et Joyandet, respectivement secrétaire d'État à la Région capitale ; à la Coopération et la Francophonie (*JO*, 5-7). Le gouvernement Fillon II connaît sa dixième modification (cette *Chronique*, n° 134, p. 168). V. *Président de la République.*

– *Force armée*. Le ministre de la Défense indique le nombre d'aéronefs actuellement en service dans l'armée de l'air et celui des bâtiments au sein de la marine nationale (AN, *Q*, 28-9).

– *Parité*. En réponse à une question écrite, le Premier ministre rappelle qu'un tiers des membres du gouvernement sont des femmes, contre 23% sous la présidence de M. Chirac et 14% sous celle de François Mitterrand ; une proportion inédite, donc, sous la Ve République (13 femmes sur 37 ministres, dont une ministre d'État). Au surplus, le principe de parité a connu une extension de son champ d'application, lors de la révision de 2008 (nouvel art. 1er C) (AN, *Q*, 20-7).

V. *Déclaration du gouvernement. Libertés publiques. Majorité. Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

Groupes

– *Admonestations*. Aux journées parlementaires de l'UMP à Biarritz, le 24 septembre, le Premier ministre a mis en garde la majorité dont il s'est affirmé le chef contre « les ambitions indécentes » : « Personne ne doit dissocier son avenir personnel de notre sort commun. Et personne ne doit exercer ses talents contre son propre camp » (*Le Monde*, 26/27-9).

– *Rencontres présidentielles*. Recevant à l'accoutumée (cette *Chronique*, n° 135, p. 215) les députés UMP, le 8 septembre, le président Sarkozy les a appelés au « rassemblement » et à « l'unité » : « J'ai besoin de vous et chacun a besoin de tous les autres... C'est ensemble qu'on gagnera et c'est ensemble qu'on perdra » (*BQ*, 9-9). Aux sénateurs UMP qu'il recevait à déjeuner le 15, il a promis un peu de « marge » pour la discussion du projet sur les retraites (*Le Figaro*, 16-9).

– *Terrorisme*. Le Premier ministre a reçu à Matignon, le 28 septembre, les présidents de groupe pour les « informer de l'état de la menace terroriste », comme l'avaient fait ses prédécesseurs dans des circonstances analogues (*Le Monde*, 30-9).

V. *Majorité. Opposition. Président de la République.*

Habilitation Législative

– *Habilitation furtive*. Au terme d'une démarche désormais habituelle, l'article 256 de la loi 2010-788 du 12 juillet (Grenelle II) autorise le gouvernement, dans un délai de dix-huit mois, à prendre diverses mesures modifiant la partie législative du code de l'environnement (*JO*, 13-7).

V. *Loi*.

Immunités parlementaires

– *Inviolabilité*. La cour d'appel de Nîmes a condamné M. Jean-Paul Fournier, sénateur-maire de Nîmes (UMP), à 15 000 euros pour prise illégale d'intérêt, le 1er juillet, mais elle n'a pas confirmé l'inéligibilité prononcée en première instance (cette *Chronique*, n° 133, p. 172) (*BQ*, 2-7).

Libertés publiques

– *Bibliographie*. P.-H. Prélot, *Droit des libertés fondamentales*, 2e éd., Hachette, 2010 ; F. Dieu, « Le principe de laïcité érigé en valeur de la CEDH », *RDP*, 2010, p. 749 ; M.-L. Dussart, « Les choix de politiques fiscales du législateur, l'égalité

devant les charges publiques et le pouvoir d'appréciation du juge constitutionnel », *ibid.*, p. 1003 ; M. Hervieu, « Le défenseur des droits : le mirage de la constitutionnalisation des AAI », *LPA*, 6-7.

– *Chr.* F. Sudre, CEDH, *RDP*, 2010, p. 897.

– *Note.* F. Hamon, « Le droit de ne pas naître » devant le CC (2 QPC), *LPA*, 29-7.

– *Abrogation de dispositions législatives (art. 62 C).* V. *Loi*.

– *Acquisition de la nationalité française.* Entre 1997 et 2009, indique le ministre de l'Immigration, un peu plus d'un million de personnes (dont près de 92 000 en 2009) ont pu acquérir ou recouvrer la nationalité française. Une concentration importante concerne les pays du Maghreb (Maroc : 24,9% ; Algérie : 17,4% ; Tunisie : 7,5%) et la Turquie (7,5%) (AN, *Q*, 28-9).

– *Droit d'asile.* Les demandes et les taux d'accord depuis 1997 sont indiqués par le ministre de l'Immigration (AN, *Q*, 7-9).

– *Droit de communication.* En application de l'article 13, alinéa 5 C et de la LO du 5 mars 2009, M. Rémy Pflimlin a été nommé par un décret du 22 juillet président de la société nationale France Télévisions, après avis successifs favorables du CSA, le 12 juillet, de la commission sénatoriale de la culture et de celle des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, ce jour (*JO*, 23-7) (cette *Chronique*, n° 130, p. 196).

– *Droit de propriété.* La cession gratuite de terrains destinés à être affectés à certains usages publics, dans la limite de 10% de la superficie du terrain concerné, imposée par les communes aux constructeurs, a été déclarée contraire à l'article 17 de la Déclaration de 1789 par le Conseil constitutionnel (2010-33 QPC, *Société Esso*) (*JO*, 23-9). En l'occurrence, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence (cette *Chronique*, n° 135, p. 226). L'article L. 332-6-1*e* du code de l'urbanisme a été abrogé sur-le-champ.

– *Droits de la défense et gardes à vue.* L'intervention du Conseil était attendue, à la mesure de l'attentisme du législateur (2010-14/22 QPC, 30 juillet) (*JO*, 31-7). Depuis la décision *Maîtrise de l'immigration* du 13 août 1993 (cette *Chronique*, n° 68, p. 170), la garde à vue *de droit commun* s'est banalisée (790 000 mesures en 2009) au point de ne plus apporter les « garanties appropriées en vue d'encadrer son recours, nonobstant le fait qu'elle demeure une mesure de contrainte nécessaire ». De sorte qu'à l'issue de son réexamen de constitutionnalité, le Conseil a censuré les articles 62, 63, 63-1 et 77 du code de procédure pénale, ainsi que l'article 63-4 (al. 1er à 6), contraires tout à la fois aux droits de la défense (art. 16 de la Déclaration de 1789) (absence d'une assistance effective d'un avocat et de notification de droit de garder le silence), à la liberté individuelle, confiée à l'autorité judiciaire (art. 66 C), et à la dignité de la personne, découlant du préambule de la Constitution de 1946 (cons. 28). Il appartiendra au législateur, au plus tard le 1er juillet 2011, sans que le Conseil lui indique les modifications des règles de procédure pénale, de parvenir à une nécessaire conciliation entre les objectifs à valeur constitutionnelle en vue de la sauvegarde de l'ordre public et les droits de la personne.

En revanche, le Conseil a validé, en l'absence de changement de circonstances

depuis sa décision 2004-492 DC du 2 mars 2004 (*loi Perben II*) (cette *Chronique*, n° 110, p. 218), les gardes à vue *dérogatoires* relatives à la criminalité organisée et le terrorisme (art. 706-73 du code de procédure pénale et le 7e al. de son art. 63-4) (cons. 13). V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.

– *Droits de la défense*. L'article 575 du code de procédure pénale a été abrogé, à la suite de la décision QPC 15/23, *Région Languedoc-Roussillon*, rendue par le Conseil constitutionnel le 23 juillet (*JO*, 24-7), motif pris de ce que la partie civile se trouvait dans l'impossibilité de se pourvoir devant la Cour de cassation contre un arrêt de la chambre d'instruction : « En privant ainsi une partie de l'exercice effectif des droits qui lui sont garantis… devant la juridiction d'instruction, la disposition incriminée apporte une restriction injustifiée aux droits de la défense » (cons. 8). Le droit de la victime est ainsi sauvegardé.

– *Droits de la défense (suite)*. La procédure de la capture des prévenus en cas de flagrant délit, en matière douanière, a été déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel (2010-32 QPC, 22 septembre, *Retenue douanière*) (*JO*, 23-9), au motif que la personne concernée ne peut bénéficier de l'assistance effective d'un avocat pendant la phase d'interrogatoire ; au surplus, elle ne reçoit pas la notification de son droit à garder le silence. Dès lors, la conciliation entre la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions et l'exercice des libertés constitutionnellement garanties « ne peut être regardée comme équilibrée ». L'article 323-3e du code des douanes a été frappé, en conséquence, de contrariété par rapport aux articles 9 et 16 de la Déclaration de 1789.

– *Droit des justiciables*. En écho au scandale judiciaire d'Outreau, la LO 2010-830 du 22 juillet, prise en application du nouvel article 65 C, autorise la saisine du CSM, après examen par une commission d'admission des requêtes, lorsqu'un justiciable estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire, le comportement adopté par un magistrat du siège ou du parquet, dans l'exercice de ses fonctions, est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire (nouveaux articles 50-3 et 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée portant LO relative au statut de la magistrature). En revanche, la saisine ne saurait concerner une dénonciation du fonctionnement du service de la justice, qui ressortit traditionnellement au droit commun.

– *Égalité devant la loi*. Par une décision 18 QPC (23 juillet, *Pensions des harkis*) (*JO*, 24-7), le Conseil constitutionnel a jugé qu'en matière de pension militaire le législateur ne pouvait établir, eu égard au témoignage de la reconnaissance de la République aux membres des forces supplétives françaises ayant participé aux combats en Afrique du Nord, une différence de traitement selon la nationalité ou le domicile entre les intéressés. En conséquence, l'article L 253 *bis*, alinéa 3, du code des pensions militaires d'invalidité, a été frappé d'inconstitutionnalité, dans la perspective inaugurée par la décision *Cristallisation des pensions* le 28 mai 2010 (cette *Chronique*, n° 135, p. 217).

– *Égalité devant les charges publiques*. L'attrait manifesté par les QPC pour la fiscalité, *grosso modo* plus de la moitié des saisines, s'inscrit dans le respect de

la jurisprudence classique du Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 133, p. 176). D'où le considérant de principe formulé, le 29 septembre (2010-44 QPC, ISF) (*JO*, 30-9) : en application de l'article 13 de la Déclaration de 1789 et de l'article 34 C, « il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; qu'en particulier, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner une rupture caractérisée devant les charges publiques » (cons. 6).

– *Égalité des sexes*. La loi 2010-769 du 9 juillet (*JO*, 10-7) sanctionne les violences faites spécifiquement aux femmes, et les violences au sein des couples (nouveau titre XIV du code civil).

– *Patrimoine audiovisuel*. Le décret 2010-1113 du 22 septembre porte publication de la convention européenne relative à la protection de ce patrimoine ainsi que des productions télévisuelles, faites à Strasbourg, le 8 novembre 2001 (*JO*, 24-9).

V. *Collectivités territoriales. Engagements internationaux. Gouvernement. Question prioritaire de constitutionnalité.*

Loi

– *Bibliographie*. J.-Cl. Bécane, M. Couderc, J.-L. Hérin, *La Loi*, 2e éd., Dalloz, 2010 ; B. Mathieu, *La Loi*, 3e éd., Dalloz, 2010 ; J.-P. Camby, *La Procédure législative en France*, documents d'études de la Documentation française, 2010 ; S. Ferrari, « De l'art du trompe-l'œil : l'abrogation implicite de la loi par la Constitution au service d'un *continuum* constitutionnel », *RFDC*, 2010, p. 497.

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides (art. 62C)*. Au cours de la période de la présente chronique, dix dispositions ont été incriminées, l'abrogation étant modulée dans le temps, au demeurant : l'article 90 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande (10 QPC, 2 juillet) ; l'article 253 *bis*, alinéa 3 du code des pensions militaires d'invalidité (18 QPC, 23 juillet) ; l'article 575 du code de procédure pénale (QPC 15/23, 23 juillet) ; les articles 62, 63, 63-1 et 77 du code de procédure pénale et l'article 63-4, alinéas 1er à 6 (14/22 QPC, 30 juillet) ; l'article 323.3e du code des douanes (32 QPC, 22 septembre) et l'article L. 332-6-1*e* du code de l'urbanisme (33 QPC, 22 septembre) (cette *Chronique*, n° 135, p. 218).

– *Bilan*. Au cours de la session parlementaire 2009-2010, régie par les nouvelles règles de procédure parlementaire issues de la LC du 23 juillet 2008, 23 lois d'origine parlementaire, dont 11 d'initiative sénatoriale, ont été votées. Cette session a vu 57 textes adoptés, sans compter les 52 conventions internationales dont la ratification a été approuvée. Une CMP a échoué (cette *Chronique*, n° 134, p. 157).

– *Décrets d'application*. La mise en œuvre de la circulaire du 29 février 2008 prise par le Premier ministre (cette *Chronique*, n° 126, p. 201) en a accéléré leur publication : 84% des mesures ont été prises dans un délai de six mois au 31 décembre 2009 (AN, *Q*, 7-9).

V. *Habilitation législative*.

Loi de finances

– *Bibliographie*. B. Jean-Antoine, *Les Normes constitutionnelles financières en droit français de 1789 à nos jours*, préface de M. Bouvier, LGDJ, 2010; « Le principe de sincérité des finances publiques » (dossier), *RFFP*, n° 111, 2010, p. 3.

V. *Déclaration du gouvernement*.

Majorité

– *Échecs du gouvernement*. « C'est la première fois, depuis trois ans, que je vais voter contre une disposition gouvernementale », a déclaré M. Jean-François Copé, président du groupe UMP, le 17 juillet, lors de l'examen du projet de loi complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale. Il s'agissait d'un amendement du gouvernement rétablissant l'article 6 supprimé par la commission concernant les commissions paritaires pour les très petites entreprises; cet amendement a été repoussé par 70 voix (67 UMP et 3 NC) contre 25 (12 SRC, 2 GDR, 9 UMP et 2 NC).

Au Sénat, en deuxième lecture du projet portant réforme des collectivités territoriales, le 7 juillet, l'Union centriste a rejoint l'opposition pour rejeter le mode d'élection des conseillers territoriaux au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

V. *Groupes*.

Ministres

– *Bibliographie*. M. Hirsch, *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*, Stock, 2010.

– *Audace*. MM. Baroin et Le Maire ont mis en cause la gouvernance présidentielle dans un article publié dans *Le Figaro* (« Les conditions de la victoire en 2012 », *Le Figaro*, 4-9). V. *Président de la République*.

– *Circulaires*. La mise en place du site internet, découlant du décret du 8 décembre 2008 modifié, a rendu accessibles 25 443 circulaires adressées par les ministres aux services et établissements de l'État à la fin 2009 (AN, *Q*, 7-9).

– *Condition individuelle*. M. Woerth a démissionné de ses fonctions de trésorier de l'UMP, le 30 juillet, suivant le conseil que le chef de l'État lui avait prodigué lors de l'entretien sur France 2. M. Dord, député (Savoie, 1re), a été appelé à le remplacer, le 30 août (*Le Monde*, 1-9). Par ailleurs, M. Woerth a été entendu par la police au ministère du Travail, le 29 juillet, en qualité de témoin dans l'affaire Bettencourt, après autorisation du Conseil des ministres (*Le Monde*, 30-7). M. Bussereau a démissionné du conseil régional de Poitou-Charentes, à compter du 1er septembre, estimant que « sa mission était achevée » (*Le Monde*, 5-8).

– *Dépenses*. Conformément à la volonté exprimée par le chef de l'État, dans sa lettre du 28 juin dernier (cette *Chronique*, n° 135, p. 223), une circulaire du Premier ministre en date du 2 juillet rappelle aux membres du gouvernement le « devoir d'exemplarité » qu'il leur incombe « dans l'utilisation de l'argent public », concernant en particulier leurs déplacements et cérémonies. D'où le recours en priorité aux transports ferroviaires, l'hébergement par les services de l'État, la limitation des effectifs des délégations ainsi que celle des cérémonies et réceptions qui ne doivent pas revêtir un « caractère ostentatoire » (*JO*, 9-7).

– *Humilité*. « Vous sentiriez-vous prête à

relever le défi de Matignon ? » « Non », a répondu Mme Lagarde dans un entretien au *Figaro*, le 15 septembre.

– *Logements de fonction*. En réponse à M. Dosière (s), le Premier ministre en dresse la liste, avec leurs localisation et caractéristiques. En dehors de ce dernier, 13 ministres (Mmes Alliot-Marie, Bachelot et Lagarde; MM. Devedjian, Mercier, Joyandet, Barouin, Estrosi, Hortefeux, Woerth, Chatel, Falco et Besson) bénéficient d'un logement domanial. En revanche, 5 d'entre eux (Mmes Berra, Kosciuzko-Morizet, Létard, Morano et M. Bockel) occupent un logement pris à bail dans le secteur privé (AN, *Q*, 3-8).

– *Mission*. Le président de la République a confié, le 4 août, une mission sur la prévention de la délinquance juvénile à M. Bockel, secrétaire d'État à la Justice, au terme d'une démarche inhabituelle (*Le Monde*, 5-8) (cette *Chronique*, n° 134, p. 174).

– *Organisation et fonctionnement des cabinets ministériels*. « L'État exemplaire » est invoqué par le Premier ministre (circulaire du 2 juillet) en vue d'en réduire le nombre des membres : 20 collaborateurs pour un ministre; 4 pour un secrétaire d'État (*JO*, 9-7). Dans cet ordre de fait, M. Dosière (s) a poursuivi ses investigations concernant le coût de fonctionnement d'un cabinet, celui du ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire, ainsi que les frais exposés par le ministre à l'occasion de ses déplacements (AN, *Q*, 6-7).

– *Rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État*. La circulaire du 2 juillet relative à « l'État exemplaire » en rend compte (*JO*, 9-7).

– *Solidarité*. M. Hortefeux a critiqué la proposition de M. Estrosi, formulée le 14 août, consistant à sanctionner financièrement les maires qui ne respecteraient pas leurs obligations en matière de sécurité. À Hyères, trois jours plus tard, le ministre de l'Intérieur a affirmé : « Le gouvernement défendra et appliquera les propositions du président de la République, ni plus ni moins. Et j'y veillerai scrupuleusement » (*Le Figaro*, 16 et 18-8).

La politique sécuritaire à l'égard des Roms a semé le trouble chez M. Kouchner, qui a « failli » démissionner. Puis il s'est ravisé : « C'est très important de continuer. S'en aller, c'est déserter. S'en aller, c'est accepter », observera-t-il sur RTL le 30 août, désavouant ainsi la célèbre affirmation de M. Chevènement. À l'université d'été du Nouveau Centre, la veille, M. Morin avait affirmé : « Non, la délinquance, ce n'est pas l'immigration. » Quant à Mme Amara, elle a fait part, à son tour, de ses états d'âme (entretien au *Monde*, 1-9) sans en tirer, à son tour, la conséquence naturelle.

La proposition de M. Hortefeux favorable à l'introduction de jurés populaires dans les tribunaux correctionnels (*Le Figaro magazine*, 19-9) a provoqué les réserves de Mme Alliot-Marie (entretien à *La Croix*, 20-9). Celle-ci a, par ailleurs, publié une tribune-programme dans *Le Figaro* le 23 septembre, à l'avenant de quatre secrétaires d'État (Mmes Jouanno, Kosciusko-Morizet et MM. Apparu et Wauquiez) (« Sûrs de nos valeurs pour une politique moderne », *Le Monde*, 1-9). Dans l'attente du remaniement gouvernemental annoncé par le chef de l'État, la solidarité a été malmenée.

Nouvelle-Calédonie

– *Bibliographie*. J.-Y. Faberon, « Conflits et consensus en Nouvelle-Calédonie : des occasions manquées à l'accord de Nouméa », in *Mondes océaniens. Études en l'honneur de Paul de Deckker*, L'Harmattan, 2010, p. 103 ; F. Garde, « Le mur et le lien : droit et coutume en Nouvelle-Calédonie », *ibid*., p. 51.

– *Levée des deux drapeaux*. En présence du Premier ministre, le drapeau tricolore a été hissé au haut-commissariat de la République, côte à côte avec celui des indépendantistes kanaks, à Nouméa, le 17 juillet (*Le Figaro*, 18-7).

– *Signes identitaires*. Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté, le 18 août, un hymne, une devise, et le graphisme des billets de banque, en vue du référendum d'autodétermination (*Le Monde*, 20-8).

Opposition

– *Interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public*. Lors du vote solennel, en première lecture, du projet sur la burqa, le 13 juillet, les groupes Socialiste, radical, citoyen et divers gauche (SRC) et Gauche démocrate et républicaine (GDR) ont décidé de ne pas participer au scrutin ; toutefois, 18 SRC et 2 GDR ont voté pour. Au Sénat, où la même position avait été prise, 46 socialistes sur 116 ont néanmoins voté pour, le 14 septembre, dont MM. Robert Badinter, François Rebsamen et François Patriat.

– *Mise en cause du président de l'Assemblée nationale*. À la suite des incidents qui ont marqué la fin du débat sur les retraites, les membres des groupes Socialiste radical et citoyen et Gauche démocrate et républicaine ont publié un texte accusant le président de l'Assemblée nationale d'avoir violé le règlement et demandant sa démission (*Le Monde*, 29-9).

V. *Assemblée nationale. Groupes. Séance*.

Ordre du jour

– *Bibliographie*. A. de Montis, « L'organisation globale des textes : premier bilan sur une réintégration contestée », *LPA*, 2/3-9.

– *Temps supplémentaire*. L'article 55, alinéa 6 RAN a été appliqué lors de l'examen du projet portant réforme des retraites ; il prévoit l'attribution à chaque groupe d'un temps supplémentaire à celui qui lui est imparti par le temps législatif programmé lorsque le gouvernement ou la commission déposent des amendements après l'expiration du délai opposable aux députés : chaque groupe a ainsi disposé d'un temps de parole supplémentaire d'une heure et demie (1re séance du 9 septembre, p. 5710).

Parlement

– *Bibliographie*. P. Jan, *Les Assemblées parlementaires françaises*, La Documentation française, 2e éd., 2010 ; Société de législation comparée, *La Revalorisation des Parlements ?*, Actes du colloque du 19 mars 2010, Société de législation comparée.

Parlementaires

– *Déchéance*. Par une décision 21 D 2 du 29 juillet, le Conseil constitutionnel a de nouveau (cette *Chronique*, n° 133,

p. 180) sursis à statuer sur la déchéance de M. Gaston Flosse, sénateur (NI) de la Polynésie française, « dans l'état actuel de la procédure ». La Cour de cassation a, en effet, annulé le 16 juin dernier l'inéligibilité prononcée contre M. Flosse en application de l'article L. 7 du code électoral, lequel est désormais abrogé, et elle a renvoyé à la cour d'appel de Paris le soin de statuer expressément sur cette peine (cette *Chronique*, n° 135, p. 216).

Parlementaires en mission

– *Nominations*. Deux sénateurs l'ont été : MM. César (Gironde, UMP) et Nègre (Alpes-Maritimes, UMP) auprès respectivement du ministre de l'Intérieur (décret du 3 août) (*JO*, 4-8) et des ministres de l'Écologie et de l'Industrie (décret du 9 septembre) (*JO*, 10-9). Un député, M. Herth (Bas-Rhin, NC) assume une mission auprès du ministre de l'Alimentation et de l'Agriculture (décret du 28 septembre) (*ibid.*, 29-9) (cette *Chronique*, n° 135, p. 222).

V. *Assemblée nationale*. *Sénat*.

Partis politiques

– *Détournement de la loi*. M. François Lorgerot, président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, a estimé que la création de micropartis, ou de partis « satellites », illustrée par l'affaire Bettencourt-Woerth, était « un détournement de la loi sur le financement de la vie politique ». Il a rappelé que la CNCCFP avait alerté les autorités sur ce point dès 1995 (BQ, 21-7).

Pétition

– *Remise dans l'hémicycle*. Les députés communistes ont remis au Premier ministre une pétition hostile au projet de loi sur la réforme des retraites, le 7 septembre. Le président de l'Assemblée a levé la séance, mettant un terme à un tumulte (*Le Figaro*, 8-9).

V. *Assemblée nationale*.

Premier ministre

– *Bibliographie*. « Président – Premier ministre : l'inversion des rôles », *Le Monde*, 26-8.

– *Autorité*. Le Premier ministre s'est séparé des prises de position de MM. Estrosi et Hortefeux en matière de sécurité le 24 août (*Le Monde*, 26-8), et de ce dernier, après ses déclarations au *Figaro magazine* (18-9) en matière de justice, portant notamment sur l'élection des juges d'application des peines, ce jour. De la même façon, il devait contredire la prise de position de M. Morin sur l'immigration, le 30 août (*Le Monde*, 31-8).

– *Autonomie recouvrée : l'inexistence d'un « mentor »*. À rebours de la sémantique présidentielle, le Premier ministre a osé, lors d'une visite à Tokyo, le 16 juillet, le mot « rigueur » (cette *Chronique*, n° 135, p. 207).

Après s'être présenté, le 20 août au fort de Brégançon, en veste à col Mao (*ibid.*, 21-8), le Premier ministre a convoqué, le 24 suivant, une réunion restreinte sur l'expulsion des Roms. Il a souligné, dans un communiqué, « la nécessité d'agir avec fermeté, continuité et justice, sans laxisme ni excès » (*ibid.*, 26-8), avant de se démarquer plus encore du chef

de l'État, le 30 août, sur France Inter : « Personne ne croirait qu'il ne puisse pas y avoir entre nous de débats sur tel ou tel sujet, ce ne serait pas crédible. » À propos du discours de Grenoble, il a concédé : « Chacun a sa sensibilité et sa façon de faire les choses… Il y a eu dans mon camp un certain nombre de propos que je n'ai pas acceptés durant l'été », en désavouant sur ce thème MM. Estrosi et Hortefeux à propos de la déchéance de la nationalité française pour les polygames, et M. Morin (*Le Monde*, 31-8).

Il devrait prendre position enfin, pour l'avenir, dans un entretien au journal de France 2, le 26 septembre. De même qu'il avait réfuté naguère la condition de « collaborateur » (cette *Chronique*, n° 124, p. 190), insisté sur sa fidélité et loyauté (*ibid.*, n° 126, p. 206), il a adopté, cette fois, de manière topique, la posture du partenaire : « Avec Nicolas Sarkozy, on a fait une alliance. J'ai choisi de l'aider à être président de la République et je m'en félicite tous les jours. Mais Nicolas Sarkozy n'est pas mon mentor » (*Le Monde*, 28-9).

Épilogue : « La presse ne dicte pas le remaniement, ni le casting gouvernemental, ni le Premier ministre, ni la relation que j'entretiens avec lui », rétorquera le président, le 27 septembre. Quant à M. Fillon, il se bornera à observer : « J'ai une mission qui m'a été confiée par le président de la République et que j'exerce en confiance. Mon seul horizon, c'est la réforme des retraites » (*Le Figaro*, 28-9).

– *Chef de la majorité*. Aux journées parlementaires de l'UMP à Biarritz (Pyrénées-Atlantiques) le 24 septembre, le Premier ministre a demandé, dans l'attente du remaniement gouvernemental annoncé par le chef de l'État, le 12 juillet, que « personne n'exerce [ses *talents*] contre son propre camp… Personne ne doit dissocier son avenir personnel de notre sort commun ». Il a dénoncé « les ambitions indécentes ». L'objectif est d'offrir « au président de la République le pouvoir de prolonger son action au-delà de 2012 » (*Le Figaro*, 25/26-9).

– *Conflits d'intérêts dans la vie politique*. Conformément à la volonté exprimée par le président de la République, dans son entretien du 12 juillet, le décret 2010-1072 du 10 septembre institue une commission de réflexion en vue de leur prévention. M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, en a été nommé président (*JO*, 11-9).

– *Devenir*. Sur Europe 1, le Premier ministre a déclaré le 26 juillet : « Je m'apprêterai à tourner la page de Matignon quand le président le décidera, puisque c'est son choix, seulement son choix… Quitter Matignon, ce n'est pas la fin de la vie politique et ce n'est pas la fin de la vie tout court… Ça fait trois ans et trois mois qu'on annonce mon départ tous les six mois. On finit par s'habituer » (*Le Monde*, 28-7).

Cependant, « il faut savoir se fixer un nouveau challenge, savoir se dépasser », devait-il confier sur France 2 : « Je ne repartirai pas de zéro. Je ne recommencerai pas en bas du terrain » (*Le Figaro*, 25/26-9).

– *Discrétion médiatique*. « Je pense qu'il y a des gens qui mériteraient d'être plus discrets, a observé M. Fillon dans son entretien précité à France 2 ; moi, il faut que je me force pour être moins discret. » Image présidentielle écornée ?

– *Durée*. « Au bout de trois ans et quelques mois, on n'a plus rien à

prouver. On est décontracté », a observé M. Fillon, lors de son déplacement, le 18 juillet, à Nouméa (*Le Figaro*, 19-7).

– *Président du Conseil d'État*. Conformément à la tradition, M. Fillon s'y est rendu, pour la première fois, le 16 septembre (*Le Figaro*, 17-9).

– *Responsable de la défense nationale*. Un arrêté du Premier ministre, en date du 23 juillet, porte approbation de l'instruction interministérielle sur la protection du secret de défense nationale (*JO*, 11-8). Sous ce rapport, une réponse à une question écrite rappelle qu'en matière de sécurisation des réseaux informatiques de l'État, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) est placée auprès du Premier ministre. Elle est rattachée au secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). L'ANSSI a été créée par le décret 2009-834 du 7 juillet 2009 (AN, *Q*, 28-9).

– *Secrétariat général de la présidence française du G20 et du G8*. Le décret 2010-834 du 23 juillet (*JO*, 23-7, @6) rattache ledit secrétariat au Premier ministre.

V. *Gouvernement. Groupes. Ministres. Président de la République*.

Président de la République

– *Bibliographie*. L. Sponchiado, *L'Article 13, alinéa 5 de la Constitution de 1958*, mémoire, Paris-I, 2010 ; F. Foucaud, « Le secrétaire général de l'Élysée : éclairage sur la présidentialisation du régime », *RDP*, 2010, p. 1027 ; W. Mastor, « De la confusion entre le régime présidentiel et la *dérive présidentialiste* : l'exemple de l'interprétation du nouvel article 18C », *Politeia*, 2009, n° 16, p. 263 ; « Nicolas Sarkozy : un système en panne » (dossier), *Le Monde*, 4-9.

– *Agents et moyens mis à disposition*. Au terme de la convention de mise à disposition des personnels et moyens entre la présidence et France Telecom, huit agents ont été concernés en 2008 (AN, *Q*, 7-9). Dix agents de la Poste l'ont été, à leur tour, en 2008. La facturation a été effectuée chaque trimestre, ainsi que le remboursement (*ibid.*, 28-9). Le type, le nombre et le coût horaire des aéronefs à l'usage de la présidence sont, par ailleurs, précisés par le ministre de la Défense (AN, *Q*, 31-8) (Cette *Chronique*, n° 135, p. 223).

– *Arbitrages*. Lors d'une réunion sur la politique répressive tenue le 6 septembre avec le Premier ministre et les ministres concernés, le chef de l'État a écarté l'extension des cas de déchéance de la nationalité envisagés par M. Brice Hortefeux, ministre de l'Intérieur, pour s'en tenir aux seuls cas retenus dans son discours de Grenoble (voir ci-dessous). Il a confirmé le renforcement des sanctions qui ont fait l'objet d'amendements du gouvernement au projet de loi sur la sécurité intérieure (LOPPSI 2) soumis au Parlement (*BQ*, 7-9). Au Conseil des ministres du 8 septembre, il a tiré les leçons de la forte mobilisation de la veille sur les retraites en annonçant des aménagements sur la pénibilité, les carrières longues et le cas des polypensionnés (*Le Monde*, 9-9).

– *Budget de la présidence*. La Cour des comptes a relevé des progrès dans la gestion de la présidence à la suite de ses recommandations, notamment en

matière de commande publique et de mise en concurrence, et de gestion mobilière et immobilière; elle a cependant estimé que « des économies peuvent encore être dégagées sur les déplacements présidentiels et la restauration » (*BQ*, 16-7) (Cette *Chronique*, n° 132, p. 206).

– *Calomnie*. Récusant les accusations de financement de sa campagne, M. Sarkozy s'est écrié, le 12 juillet, sur France 2 : « Les enveloppes de Mme Bettencourt, c'est une calomnie… Si j'avais été un homme d'argent, j'aurais fait une autre carrière… Je me méfie autant des gens qui idolâtrent l'argent que des gens qui le détestent » (*Le Figaro*, 13-7).

– *Chef de la diplomatie*. La traditionnelle réunion des ambassadeurs s'est tenue, le 25 août (*Le Monde*, 27-8).

– *Chef des armées*. Sur décision du chef de l'État, des éléments militaires français ont apporté leur concours à l'armée mauritanienne, le 22 juillet, en vue de la libération d'un otage français au Mali; Michel Germaneau sera exécuté par Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI), en réaction (*Le Monde*, 24 et 27-7).

– *Collaborateurs*. M. Boris Rovignon et Mmes Marguerite Bérard-Andrieu et Sibyle Veil ont été nommés conseillers (*JO*, 3-7). M. Joël Bouchité « est nommé à la présidence de la République » (*JO*, 23-7) pour y exercer les fonctions de conseiller pour les affaires de sécurité (*Le Monde*, 23-7). MM. Rémi Maréchaux et Raphaël Radanne, conseillers techniques, quittent leurs fonctions, auxquelles est nommé M. Pascal Collange (*JO*, 18-9). M. Cédric Goubet, chef de cabinet, est remplacé par M. Guillaume Lambert, chef de cabinet adjoint, lui-même remplacé par M. Simon Babre (*JO*, 30-9).

– *Confirmation*. Dans l'entretien accordé à France 2, le 12 juillet, depuis une terrasse de l'Élysée, le chef de l'État a renouvelé sa confiance à M. Woerth : « Oui, oui, Éric Woerth est un homme profondément honnête qui vient de subir la calomnie et le mensonge… avec une dignité qui fait honneur à la classe politique dans son ensemble. » Cependant, pour éviter tout conflit d'intérêts avec sa qualité de trésorier de l'UMP, il a ajouté : « Maintenant que son honneur est lavé, mon conseil, c'est plutôt qu'il abandonne cette responsabilité » (*Le Figaro*, 13-7).

– *Conjointe*. Mme Carla Bruni-Sarkozy a pris fait et cause pour Mme Sakineh Mohammadi-Ashtrani, condamnée à être lapidée pour adultère. Elle a été injuriée par la presse iranienne, le ministère des Affaires étrangères a réagi, le 31 août (*Le Monde*, 1er/2-9). Entre-temps, elle avait reçu la veille de la fête nationale des premières dames africaines (*ibid.*, 15-7) et participé, dans la nuit du 27 au 28 juillet, au tournage des premières scènes du film de Woody Allen (*Midnight in Paris*), rue Mouffetard.

– *Conseillers*. Selon M. Guaino, « les conseillers dont je suis n'ont aucun pouvoir. Ils ne décident de rien ». (entretien à France Inter, I-Télé, 5 septembre). Dont acte. (Cette *Chronique*, n° 133, p. 182).

– *Conseils aux ministres*. Au dernier Conseil des ministres avant les vacances, le 3 août, le chef de l'État s'est adressé à ceux-ci : « J'ai vu beaucoup de carrières ministérielles se défaire au milieu du mois d'août, restez vigilants, allez dans les administrations » (*Le Figaro*, 4-8).

Au Conseil du 15 septembre, le chef de l'État a appelé les ministres à ne pas « rester silencieux, enfermés dans leur portefeuille. » Il les a incités à défendre le gouvernement, notamment la réforme des retraites (*Le Figaro*, 18/19-9).

– *Conseils restreints*. Le président Sarkozy a convoqué le 26 juillet un conseil restreint de défense et de sécurité consacré à l'otage français enlevé au Niger (*BQ*, 26-7). À la suite de l'enlèvement de cinq Français au Niger, le 16 septembre, quatre conseils de défense et de sécurité ont été réunis, le dernier le 23 septembre (*idem*, 24-9).

– *Contentieux*. Le tribunal de grande instance de Paris a condamné, le 16 juillet, la société Sonora Média, assignée par le président Sarkozy, à retirer plusieurs photomontages publiés dans son journal *Le Monte* (BQ, 19-7).

– *Coprince d'Andorre*. M. Sarkozy s'est rendu, pour la première fois, à Andorre-la-Vieille, le 29 juillet (*Le Monde*, 31-7).

– *Demain la présidentielle ?* Sur France 2, M. Sarkozy a observé : « Ils ont tous dans la classe politique le droit, peut-être même le devoir, de penser à la présidentielle. Il n'y en a qu'un qui n'a pas ce droit, c'est moi… Parce que toute mon énergie, à chaque minute, doit être réservée aux Français pour les sortir de la situation où ils se trouvent… On va arriver à sortir de la crise… Ma décision, je la prendrai quelque part, mon Dieu, pas avant l'automne 2011 » (*Le Monde*, 14-7).

– *Discours de Grenoble*. Venu installer le nouveau préfet de l'Isère, le 30 juillet, le président Sarkozy a exposé la nouvelle panoplie répressive qu'il envisageait : déchéance de la nationalité « à toute personne d'origine étrangère qui aurait volontairement porté atteinte à la vie d'un policier, d'un gendarme ou de tout autre dépositaire de l'autorité publique », et extension des peines planchers ; il a également établi un parallèle entre la délinquance et les difficultés d'intégration et souhaité la révision des droits auxquels ont accès les étrangers en situation irrégulière (*Le Monde*, 31-7) (voir ci-dessus *Arbitrages* et ci-dessous *Réunion d'urgence*).

– *Grand maître de l'Ordre national de la Légion d'honneur*. Au 15 juillet, les effectifs s'élevaient à 94 806 membres dont 74 384 chevaliers et 67 grand-croix (AN, *Q*, 7-9).

– *Jugement*. Selon le président de la République, MM. Blanc et Joyandet ont commis « des indélicatesses ou des maladresses… Je le leur ai dit. Ils en ont immédiatement tiré les conséquences, avant de préciser : « S'agissant des question humaines, j'essaie toujours de comprendre ce qui a amené quelqu'un à faire des erreurs » (entretien précité sur France 2).

– *Les amis du Président*. De manière originale, sans précédent, semble-t-il, le chef de l'État avait lancé le débat, dès le 9 juillet, en s'adressant à ses 252 280 amis sur le réseau social Facebook, en vue de la préparation de l'entretien accordé à France 2 (*Le Monde*, 13-7).

– *Mise en cause de la gouvernance présidentielle*. Avec une belle audace, MM. Baroin et Le Maire, ministres, ont signé, avec MM. Copé et Jacob, respectivement président du groupe UMP et de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

de l'Assemblée nationale, un article-manifeste : « Les conditions de la victoire en 2012 » (*Le Figaro*, 5-9). Ils se sont déclarés favorables à un nouveau « mode de gouvernance » : « On ne peut pas tout décider depuis les bureaux de Paris. Il faut que le président de la République puisse s'appuyer sur un trépied solide constitué d'un gouvernement resserré, d'une majorité parlementaire engagée et d'un parti redynamisé. » La verticalité du pouvoir ou l'hyperprésidence mise en cause par les chiraquiens, en somme.

– *Missions*. Le président Sarkozy a confié, de manière inédite, une mission de réflexion et de propositions sur la prévention de la délinquance des jeunes à un membre du gouvernement, M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État à la Justice (BQ, 5-8). Il a également chargé M. Jean-Pierre Raffarin, sénateur de la Vienne (UMP), ancien Premier ministre, d'une mission sur la coopération économique entre la France et l'Algérie et le développement des investissements dans les deux pays (*idem*, 9-9).

– *« Nouvelle étape politique » : le remaniement annoncé*. Le Président a déclaré sur France 2 le 12 juillet : « Il y aura une nouvelle étape politique après la réforme des retraites, votée fin octobre… Les remaniements ne se font pas parce que les commentateurs s'agitent, parce que tel ou tel demande une tête. »

– *Pouvoir de nomination*. En application du 5e alinéa de l'article 13C, introduit par la révision du 23 juillet 2008, la liste des emplois et fonctions pour lesquels « le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente de chaque assemblée » a été fixée par la L.O 2010-837 du 23 juillet (*JO*, 24-7).

– *Rénovation du palais de l'Élysée*. Faisant suite à une nouvelle question ciblée de M. Dosière (s), le ministre de la Culture, en écho au rapport de la Cour des comptes, présente les travaux en cours et à venir (salle des Fêtes, salon des Ambassadeurs, grille du Coq, remise aux normes des installations électriques, travaux d'amélioration des conditions de vie du personnel) (AN, *Q*, 31-8).

– *Réunions de ministres*. À la suite de l'attaque de la gendarmerie de Saint-Aignan (Loir-et-Cher), le 18 juillet, le président Sarkozy a tenu à l'Élysée le 28 juillet une réunion d'urgence concernant « les problèmes que posent les comportements de certains parmi les gens du voyage et les Roms » en prélude aux initiatives annoncées par le discours de Grenoble (v. ci-dessus). Puis le Premier ministre et les ministres intéressés ont été une nouvelle fois convoqués au fort de Brégançon (Var) dans le domaine économique et social ; en l'absence de M. Woerth, le conseiller social de l'Élysée, M. Soubie, était présent, le 20 août (*idem*, 22-8).

– *Santé*. À sa demande, M. Sarkozy a subi, fin juillet, des examens médicaux, lesquels « se sont révélés normaux », selon le communiqué publié par l'Élysée, le 2 août (*Le Monde*, 3-8) (cette *Chronique*, n° 132, p. 207).

– *Vacances*. De façon désormais habituelle, le chef de l'État s'est rendu au cap Nègre dans la commune du Lavandou (Var), tout comme le Premier ministre en Italie, en Toscane, en particulier.

V. *Commissions. Gouvernement. Groupes. Ministres. Premier ministre. Vote personnel.*

Question prioritaire de constitutionnalité

– *Bibliographie*. A. Borzeix, « La QPC : quelle confiance légitime, quelle sécurité juridique ? », *RDP*, 2010, p. 981 ; P. Cassia et E. Saulnier-Cassia, « La QPC peut-elle être *prioritaire* ? », *D*, 2010, p. 1636 ; A. Levade, « QPC, contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité », *Constitutions*, 2010, p. 385 ; K. Foucher, « L'apport de la QPC au droit de l'environnement », *RFDC*, 2010, p. 523 ; A.-M. Le Pourhiet, « L'allégeance des juges nationaux aux juges européens », *Constitutions*, 2010, p. 363 ; Ph. Waquet, « Questions pertinentes sur la convenance de la QPC », *D*, 2010, p. 1951 ; O. Duhamel, « La réforme constitutionnelle. La Cour de cassation veut à tout prix casser la QPC. », France Culture, 5 juillet 2010 ; CC, « Les effets dans le temps des décisions QPC », site Internet « à la Une », juillet.

– *Chr. Constitutions*, 2010, p. 385.

– *Aménagements*. L'afflux des QPC provoque dès à présent des modifications. Le secrétariat juridique du Conseil a recruté trois « juniors » à mi-temps, parmi des maîtres de conférences de droit public et de droit privé, dans l'attente… d'un accroissement du nombre des conseillers (de 9 à 12, par exemple, comme en Allemagne ?) ou de la création de référendaires auprès de chaque conseiller. Au surplus, confronté à l'exiguïté de ses locaux, le Conseil a loué une salle à son voisin, le ministère de la Culture. Son rythme d'activité s'en est trouvé modifié avec, en pratique, trois séances hebdomadaires, afin de respecter le délai d'examen de trois mois, en la matière.

En dernière analyse, une manière de différenciation institutionnelle s'esquisse au sein du Conseil, statuant en matière de contrôle *a priori* de la loi et de contrôle *a posteriori*.

– *Audience particulière*. Celle relative à la garde à vue, le 20 juillet, a été empreinte de singularités, voire de solennité. En dehors de l'absence des coprinces et de M. Jean-Louis Pezant, empêché, et de la participation de M. Debré qui avait pris position publiquement naguère (cette *Chronique*, n° 133, p. 168), elle a été animée par 10 avocats, chacun d'entre eux intervenant 15 minutes, selon le délai de droit commun, en présence d'un public de confrères et de journalistes. Au surplus, elle s'est déroulée, de manière exceptionnelle, dans la salle d'apparat du Conseil, au premier étage. En cette circonstance, les conseillers étaient rangés sur une estrade, à la manière des… *Justices* américains.

– *Condition des membres*. Hors l'absence désormais habituelle des coprinces qui redoutent, notamment, une demande de récusation, M. Charasse ne s'est pas déporté à l'occasion de l'examen de la loi LRU (20/21 QPC), alors qu'il avait pris position publiquement sur cette question, en février dernier, lors de son audition devant les commissions parlementaires des lois.

– *Évaluation*. La commission des lois de l'Assemblée nationale a procédé, le 1er septembre, à une série d'auditions aux fins d'évaluer la loi du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution. Elle a ainsi entendu MM. Lamanda, Premier président, Nadal, procureur général près de la Cour de cassation, Sauvé, vice-président du Conseil d'État, Guillaume, secrétaire général du Conseil constitutionnel, des représentants du barreau

et des professeurs de droit, dont MM. Mathieu et Carcassonne. Le compte-rendu de ces auditions est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

– *Formation de renvoi de la Cour de cassation*. Aux termes de l'article 12 de la LO du 22 juillet relative au Conseil supérieur de la magistrature, la formation *ad hoc* présidée par le premier Président a été abrogée (art. 23-6 de la LO du 10 décembre 2009). Ainsi se trouve rétablie la symétrie entre les chambres de la Cour de cassation et la section du Conseil d'État. V. *Amendement*.

– *Modification du règlement intérieur.* Par une décision du 24 juin, rendue publique seulement le 23 juillet au *JO*, l'article 12 relatif à la publicité du nom du rapporteur qui avait suscité en doctrine une interrogation (cette *Chronique*, n° 135, p. 227) a été modifié. La seconde phrase supprimée, la question est ainsi évacuée pour 25 ans…

– *Procédure*. L'examen des QPC, au cours de la période de référence, a donné lieu à d'utiles précisions (cette *Chronique*, n° 135, p. 227).

I. Outre leur naturelle jonction « pour statuer par une seule décision, alors qu'elles portent sur les mêmes dispositions » (14/22 QPC, 30 juillet, *Garde à vue*), fût-ce à la suite du double renvoi du Conseil d'État et de la Cour de cassation (19/27 QPC, 30 juillet, *Visites et saisies fiscales*), on relèvera qu'à de nouvelles observations produites par les avocats, ont correspondu des observations complémentaires du Premier ministre (14/22 QPC précitée); qu'une personne morale possède naturellement la qualité de justiciable, au titre d'une collectivité territoriale (12 QPC, 2 juillet, *Commune de Dunkerque*) ou d'une société commerciale (33 QPC, 22 septembre, *Société Esso*); qu'il n'y a pas lieu pour le Conseil constitutionnel de statuer sur une disposition qu'il a préalablement jugée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif, sauf changement des circonstances (art. 23-2 et 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 modifiée) (9 QPC, 2 juillet, *Section française de l'Observatoire international des prisons*; 14/22 QPC, 30 juillet, *Gardes à vue dérogatoires*, *JO*, 31-7). En revanche, la banalisation du recours à la garde à vue de droit commun depuis la décision *Maîtrise de l'immigration* (93-326 DC du 11 août 1993) a été à l'origine de « modifications de droit et de fait qui justifient un réexamen de la constitutionnalité des dispositions contestées » (14/22 QPC, 30 juillet, susmentionnée).

II. Autres considérations de recevabilité: le grief tiré de la méconnaissance de la procédure d'adoption d'une loi ne peut être invoqué à l'appui d'une QPC (4/17 QPC, 22 juillet, *Indemnité de retraite*); de la même façon que celle, en elle-même, d'un objectif de valeur constitutionnelle (*idem*) ou de la convention fiscale entre la France et la Nouvelle-Calédonie de 1983, qui n'a pas valeur constitutionnelle (*idem*).

III. Si la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence peut être invoquée au soutien d'une QPC dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit (2010-33 QPC, *Société Esso*), « elle ne saurait l'être à l'encontre d'une disposition législative antérieure à la Constitution du 4 octobre 1958 » (loi du 31 décembre 1948 relative à la taxe sur les salaires, en l'occurrence); 2010-28 QPC, 17 septembre,

Association sportive Football club de Metz).

Un grief, que le Conseil se proposait de soulever d'office, a été transmis dans le respect du principe de contradiction aux parties par lettre (art. 7 du règlement) (28 QPC précipitée, 17 septembre). À l'avenant, le Premier ministre a produit des observations complémentaires à la demande du Conseil « pour les besoins de l'instruction » (14/22 QPC, 30 juillet, *Garde à vue*).

IV. En dernier lieu, le juge a modulé dans le temps la date de l'effet d'une déclaration d'inconstitutionnalité, sur-le-champ (10 QPC, 2 juillet, *Code de la marine marchande*) ou reportée à une date ultérieure, à la suite de dialogue avec le Parlement (14/22 QPC, 30 juillet). En ce dernier cas, celui de la garde à vue de droit commun, l'abrogation immédiate aurait méconnu « les objectifs de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions » entraînant « des conséquences manifestement excessives ». Par suite, la date de l'abrogation a été fixée au 1er juillet 2011, comme du reste en matière de retenue douanière (32 QPC, 22 septembre).

En dernière analyse, la loi LRU a été déclarée conforme à la Constitution, sous le bénéfice d'une réserve d'interprétation (20,21 QPC, 6 août).

V. *Autorité judiciaire. Conseil constitutionnel. Libertés publiques.*

Questions écrites

– *Fin de non-recevoir.* À propos du contentieux des élections locales outre-mer, le ministre de l'Intérieur est dans l'impossibilité de répondre, ne disposant pas de « données suffisantes », dès lors qu'il n'est pas partie à l'ensemble dudit contentieux (AN, *Q*, 13-7).

– *Non bis in idem.* Mme Zimmermann a été priée, derechef (cette *Chronique*, n° 135, p. 228) de se reporter à des réponses apportées au sénateur Masson (AN, *Q*, 13-7) ou publiées récemment (*idem*, 7-9).

République

– *Bibliographie.* Commission des archives constitutionnelles de la Ve République, *Archives constitutionnelles de la Ve République*, vol. 4, 28 avril 1959-31 juillet 1959, La Documentation française ; P. Avril, « La double méprise », *Commentaire*, n° 131, 2010, p. 613 ; É. Dubout, « Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France : une supra-constitutionnalité ? », *RFDC*, 2010, p. 451 ; E. Georgitsi, « La spécificité de la Ve République et les classifications : une opposition fausse », *idem*, p. 543.

– *Fête nationale.* Le défilé militaire a été ouvert par 13 contingents africains (Tchad, Cameroun, Congo, Madagascar, Mali, Mauritanie, Burkina Faso, Niger, Sénégal, Bénin, Togo, RCA et Gabon). Seule la Côte d'Ivoire était absente à ce rendez-vous commémorant le 50e anniversaire de l'indépendance de ces États.

– *Fin d'un rituel.* La garden-party de l'Élysée, donnée à l'occasion de la fête nationale, a été supprimée, conformément à la volonté exprimée par le chef de l'État (cette *Chronique*, n° 135, p. 229). Un simple déjeuner réunissant des Français méritants s'est tenu à l'Élysée.

– *Laïcité.* Le ministre de l'Intérieur précise les missions dévolues au bureau

central des cultes. Outre la notification à la nonciature apostolique, par l'intermédiaire du ministre des Affaires étrangères, de la non-opposition du gouvernement lors de la nomination d'un nouvel évêque par le pape, ledit bureau gère la rémunération et la carrière administrative de près de 1 400 ministres des cultes, rétribués sur le budget de l'État dans les départements concordataires. À cet égard, un bureau d'administration central délocalisé existe à Strasbourg (AN, *Q*, 10-8).

En vertu du principe de laïcité, les cultes s'organisent librement. L'État ne saurait donc s'immiscer dans leur fonctionnement interne. Il n'est pas compétent en matière d'inscriptions ou de radiations sur le registre paroissial des personnes baptisées (*idem*).

– *Langue*. « Depuis l'édit de Villers-Cotterêts, la langue française est un élément constitutif de l'identité nationale », estime le ministre de la Culture (AN, *Q*, 6-7).

– *Outrage au drapeau*. En application du décret 2010-835 du 21 juillet, l'outrage est désormais puni au titre d'une œuvre artistique dans un lieu public ou ouvert au public (nouvel art. R. 645-15 du code pénal) (*JO*, 23-7).

– *Symboles*. Aucun texte ne prescrit l'utilisation des symboles républicains que sont le drapeau national, le buste de Marianne, le portrait du président de la République ou la devise de la République dans les bâtiments publics. Leur usage repose donc sur « une coutume inscrite dans une tradition républicaine » (AN, *Q*, 10-8).

V. *Nouvelle-Calédonie*.

Séance

– *Bibliographie*. P. Bachschmidt, « Juin 2010 : la délocalisation de la séance publique », *Constitutions*, 2010, p. 379.

– *Article 49, al. 13* RAN. Par dérogation au temps législatif programmé, « chaque député peut prendre la parole à l'issue du vote du dernier article du texte en discussion pour une explication de vote personnelle de 5 minutes » ; en vertu de cette disposition, 166 députés de l'opposition ont demandé la parole à la fin de la deuxième séance du 14 septembre, le matin du 15, où s'achevait l'examen du projet sur les retraites. Après que 23 se furent exprimés, le président Accoyer leva la séance à 9h40, justifiant sa décision par deux motifs : d'une part, les explications de vote personnelles sont destinées à permettre aux députés « d'exprimer une sensibilité particulière ou une opinion divergente par rapport à leur groupe », ce qui n'est pas le cas, et il y a donc un détournement de procédure ; d'autre part, l'article 49, al. 13 RAN ne peut pas faire obstacle à l'application d'une disposition constitutionnelle, en l'espèce la convocation de la session extraordinaire sur un ordre du jour déterminé en vertu duquel la conférence des présidents a fixé le vote solennel du projet le 15 septembre à 15 heures ; or les 13 heures 50 qu'exigeraient les 166 explications de vote feraient obstacle à cette décision. De très vifs incidents s'ensuivirent, et les députés src et gdr, ceints de leur écharpe à la séance suivante, protestèrent vigoureusement contre cette décision. L'application de l'article 49, al. 13 RAN avait déjà donné lieu à un incident (cette *Chronique*, n° 134, p. 184).

V. *Assemblée nationale. Pétition. Opposition*.

Sénat

– *Administration*. Lors de la réunion du bureau, le 13 juillet, une réforme a été adoptée à l'unanimité de ses membres. Celle-ci repose sur la distinction entre les services participant directement aux missions institutionnelles du Sénat (« le cœur de métier ») et ceux fournissant les ressources et moyens indispensables à leur accomplissement. L'administration sénatoriale sera désormais composée de 14 directions contre les 21 services existants en vue d'une meilleure adéquation aux missions. Cette réforme entrera en vigueur le 1er juillet 2011 (site internet).

Sessions extraordinaires

– *Première session extraordinaire*. Convoquée par le décret du 22 juin (cette *Chronique*, n° 135, p. 231), elle a été close par le décret du 13 juillet (*JO*, 14-7).

– *Seconde session extraordinaire*. Convoquée par le décret du 27 juillet (*JO*, 28-7), elle a été close par le décret du 30 septembre (*JO*, 1-10).

Vote

– *Procuration*. L'assouplissement apporté par l'ordonnance du 8 décembre 2003 (art. L. 71 du code électoral) est à l'origine d'une augmentation de leur nombre: 2 433 037 pour l'élection présidentielle de 2007; 1 170 625 pour les élections législatives à cette date; 414 202 pour les élections municipales de 2008 et 173 753 pour les élections cantonales, à la même date (AN, *Q*, 10-8).

Vote personnel

– *Interdiction de délégation*. L'article 3 de la LO 2010-837 du 12 juillet relative à l'application du 5e alinéa de l'article 13 de la Constitution complète l'ordonnance 58-1066 du 7 novembre 1958 autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote en disposant qu'il ne peut y avoir de délégation lors d'un scrutin destiné à recueillir l'avis de la commission compétente sur une proposition de nomination du président de la République. Cette disposition, qui avait été à l'origine du désaccord entre députés et sénateurs tranché le 15 juin par le dernier mot de l'Assemblée nationale (cette *Chronique*, n° 135, p. 211), a été expressément validée par le dernier considérant de la décision 609 DC du 12 juillet.

V. *Commissions*. *Président de la République*.

SUMMARIES

Francis Delpérée
Does Belgium Exist ?
Belgium was created in 1830 and developed gradually as a nation state. Such a situation could have lasted if it were not for the growth of the Flemish movement, which remained restrained for some time but then was sanctioned in the institutional arrangements. The setting up of a Federal state since 1970 has prolonged this evolution. In view of the emergence of a Flemish nation, the preservation of the Belgium state requires that its political leaders manage to draft a new "agreement of the Belgian people".

Dave Sinardet
Is Belgian Consociational Federalism a Vector of Instability ?
The success of the Flemish nationalist parties in the Federal elections of June 2010, following three years of major political crisis, leads the author to wonder whether the Belgian model of federalism and consensus has entered a terminal crisis. The article analyzes the core of the consensus machinery by looking at the theory of Consociational democracy which has by and large been institutionalized in Belgium. Then he raises the following question : is it the system that has ceased to function or can the problems be at least partly explained by the Consociational logic itself ?

Els Witte
The Linguistic Question in Belgium in Historical Perspective
Belgium is an excellent socio-linguistic laboratory. From the nineteenth century onward, French has not only been the spoken language of the Walloon region but also the language of the Belgian *élite*. The founders of the Belgian state chose it as the dominant language of Belgian public life and the Dutch language, spoken in Flanders, was

given an inferior social status. Any form of equivalence between the two languages was rejected. The strategy of the Flemish movement consisted, at first, in gaining legal protection for their language in Flanders. As the French-speaking people refused straightforward bilingualism, it was decided in 1932 that territoriality would become the alternative for both communities. The Dutch-speaking people wanted to be protected by secure linguistic boundaries. But in the borderland municipalities where the speakers of the "prestigious" language have strong numbers they demand linguistic rights. In the capital, the meeting place of the two communities where the Dutch-speaking people represent a minority, they too demand an equivalent recognition of their language. To this day, the strategies of the two communities have followed divergent paths.

Marc Uyttendaele

History of a Cursed Legislature.
Reflexions on the Political Instability of Belgium

The question of government instability is analyzed through an account of the successive crises that have affected the 2007-10 Legislature. For six months, it proved impossible to form a government because of the deep differences between the French-speaking and Flemish groups regarding state reform. In the North of the country a strengthening of Federalism was strongly desired while in the South the temptation to maintain the existing status quo predominated. In the following months, on several occasions this dispute further undermined the government and eventually led to its fall in April 2010. Political instability is therefore not inherent in the Belgian political system, but rather the consequence of the lack of a national consensus about the evolution of the institutions.

Philippe Lauvaux

The King

Keeping in mind the still very active role of the monarchy in Belgium, the article successively analyzes the causes, the nature, the modalities and the limits of the exceptional persistence of the royal function within the political system; it also highlights the relationship between this peculiarity and the crucial crisis experienced by the nation state.

Vincent de Coorebyter

Belgium between Compromise and Ambiguity

Belgium is proud of its sense of compromise that has allowed it to overcome serious crises. But lately it has found it difficult to reach an agreement regarding a new reform of the state and it is still stumbling over linguistic differences. Nowadays, it seems that the Belgian compromises, because of their ambiguities, are as much factors of stability as of instability. But nobody knows how to clear up these ambiguities to the benefit of all.

Bernard Blero

Brussels-Hal-Vilvorde:
Crown of Thorns of the Belgian Federal State?

The author reconstructs the elements of the political crisis provoked by the electoral district of Brussels-Hal-Vilvorde. He examines the realities concealed by this name, the way they have been recognized by Belgian positive law, the reason why this district has become the object of a major political crisis and the stakes of the current debate. To conclude, the author wonders whether this crisis can or cannot be resolved.

Jean-Pierre Stroobants

The Belgian *Melting Pot*

For a long time a land of "exemplary hybridity", Belgium has been caught up by an ethno-cultural nationalism that is leading Flanders' political leaders to call for the "dissipation" of the country. This is a tough lesson for the European Community that is witnessing one of its founding countries question certain principles of its own project. What is at stake in the Belgian crisis is the notion of consensus, mutual tolerance and cultural co-existence.

Marc Uyttendaele

Brussels as Capital of Alterity

Originally, Brussels was a Flemish city. As it became the capital of Belgium, it was gradually Frenchified and so was its periphery. The Flemish people then feared that this Frenchification would intensify and they obtained the recognition of clear linguistic boundaries. Brussels found itself caught into a territorial straitjacket that does not correspond to its sociological reality. The city-region, five times capital, has become a target for reconquest by the Flemish community, a factor

of indifference for the Walloons and a paradoxical place, a capital of numerous alterities, which is both one of the causes of the Belgian crisis and an element of explanation for the durability of the country.

Chronicles

Pierre Astier, Dominique Breillat
and Céline Lageot
Foreign Chronicles
(July 1st – September 30, 2010)

Pierre Avril and Jean Gicquel
French Constitutional Chronicle
(July 1st – September 30, 2010)

Votre revue POUVOIRS est désormais en ligne !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité de plus de 50 numéros de 1994 à 2005
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1994
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 10 000 pages (800 documents) à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index, des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

Bulletin d'abonnement

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 Quetigny

Tél. : 03.80.48.10.33
Fax : 03.80.48.10.34
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

☐ un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)

☐ un réabonnement à partir du numéro :.....
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarif : 65 €

☐ M. ☐ Mme ☐ Mlle
Nom :.....
Prénom :.....
Adresse :.....
Code postal : ..... Ville : .....
Pays : .....
Téléphone : ..... Fax : .....
e-mail : .....
(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

Le Seuil s'engage pour la protection de l'environnement

Ce livre a été imprimé chez un imprimeur labellisé Imprim'Vert, marque créée en partenariat avec l'Agence de l'Eau, l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie) et l'UNIC (Union Nationale de l'Imprimerie et de la Communication).
La marque Imprim'Vert apporte trois garanties essentielles :

- la suppression totale de l'utilisation de produits toxiques ;
- la sécurisation des stockages de produits et de déchets dangereux ;
- la collecte et le traitement des produits dangereux.

© « POUVOIRS », JANVIER 2011
ISSN 0152-0768
ISBN 978-2-02-104047-0
CPPAP 59-303
RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A.S. A LONRAI
DÉPÔT LÉGAL : JANVIER 2011. N° 104047 (XXXXX).
IMPRIMÉ EN FRANCE