

Introduction : le contexte institutionnel des difficultés actuelles

Michel Pâques

Michel Pâques : Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Liège

La revendication actuelle d'une scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde s'inscrit dans un *continuum*. Elle est la résultante contemporaine d'une évolution caractérisée par l'affirmation sans cesse plus grande du fait flamand et la contestation sans cesse plus nette d'une Belgique ressentie comme une aliénation de la Flandre.

L'élévation d'un sentiment d'appartenance nationale flamande tombe sous le sens. Elle pousse une nouvelle fois à la modification du droit public belge sans que le degré d'évolution souhaité soit déjà déterminé. Certains se contenteraient de l'approfondissement du fédéralisme, d'autres préconisent le séparatisme, parfois mâtiné de liens confédéraux.

Ce mouvement a lieu pour une série de raisons : économiques, sociales, nationales... Ces motifs s'expriment en termes de spécificité locale, de juste retour, d'efficacité, de volonté de mieux faire fonctionner un appareil public à la structure byzantine.

Le mouvement flamand s'irrite d'une situation juridique qui permet encore au moins trois choses. D'abord, qu'un fait francophone continue à s'exprimer en Flandre, dans l'organisation communale. C'est le régime des facilités administratives dans les communes flamandes à régime linguistique spécial : malgré la décision de rendre l'usage du français inapplicable au fonctionnement de l'administration, malgré la réduction des facilités aux relations avec les administrés francophones qui en font à chaque fois la demande, bref malgré cette contraction au minimum imaginable, elles sont devenues insupportables et doivent disparaître. Bien entendu, les Francophones les considèrent comme définitivement acquises et contestent à la fois les interprétations restrictives données par les administrations de tutelle flamandes et le projet de les supprimer. Ensuite, il y a cette impatience à l'idée qu'un espace judiciaire soit commun à une partie de la région unilingue néerlandaise et à la région bilingue de Bruxelles-Capitale : c'est l'arrondissement judiciaire de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Enfin, il y a ce rejet flamand d'un l'arrondissement électoral qui permet aux Francophones domiciliés dans la région flamande de faire liste commune et de voter avec les citoyens établis dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et cela, à la fois pour les élections du Sénat, de la Chambre des Représentants et du Parlement européen. C'est la crispation BHV.

Tout ceci conduit aux revendications suivantes : moins d'État et plus de communautés ou de régions grâce à des transferts de compétences, moins de facilités, la fin de l'arrondissement judiciaire commun, l'abandon aux oubliettes de l'Histoire de l'arrondissement électoral BHV.

Notre question n'est pas vraiment de savoir si de telles réformes peuvent se réaliser en droit. L'affirmative ne surprend personne. Notre système est évolutif. Il n'y a, dans la Constitution belge, aucune disposition irréfutable. Le point est plutôt de savoir comment la modification peut avoir lieu. En effet, l'adaptation des règles de cette nature appelle le plus souvent un large consensus pour lequel les autonomistes flamands doivent gagner l'accord des Francophones ou, à tout le moins, séduire une partie d'entre eux.

C'est ici que certains feignent la surprise de découvrir que la majorité flamande de la population belge, que 88 députés flamands sur 150 à la Chambre des Représentants, qu'une majorité comparable au Sénat pourraient ne pas suffire à réaliser le grand dessein d'une communauté en marche.

Pourtant, qui ignore que les règles de majorité simple¹ ne sont pas nécessairement les seules à s'appliquer dans un système démocratique ?

Certaines des règles à modifier sont dans la Constitution. Pour réviser celle-ci, il faut, à la fin du processus, qu'une majorité des deux tiers au moins soutienne le changement, à la Chambre et au Sénat. Telle est la portée de l'article 195, clé du pacte des Belges depuis 1831. Or, même si tous les députés flamands s'accordaient, tous partis confondus, pour opiner dans un certain sens, il leur faudrait, pour passer de 88 à 100 et atteindre la majorité des deux tiers, encore convaincre au moins 12 députés francophones !² Ce mécanisme ancien n'est pas conçu pour protéger une minorité francophone qui n'avait pas la conscience active de son existence lors de la création de l'État. Il s'agit seulement d'exiger plus qu'une majorité simple et passagère pour toucher à l'organisation de l'État ou aux libertés constitutionnelles.

Ensuite, même quand la Constitution ne doit pas être révisée pour accueillir la revendication flamande, il se fait, dans beaucoup de cas, que la loi ne peut pas être simplement votée à la majorité de 76 députés, pour la raison que la Constitution a créé, en 1970, des garanties au profit de la minorité francophone.

La meilleure de ces garanties est la procédure dite de la loi spéciale prévue à l'article 4, §3, de la Constitution, applicable dans plus de trente cas. Ainsi, pour supprimer les facilités linguistiques dont bénéficient les habitants francophones de la périphérie et de Fourons ou pour élargir la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou encore pour élargir la région institutionnelle de Bruxelles-Capitale, la Constitution porte que la loi doit d'abord être votée au sein de chaque groupe linguistique. En chiffres et à la Chambre, les 62 députés francophones du groupe linguistique français de cette assemblée ont ainsi toute latitude juridique de s'opposer au projet ou à la proposition. Que l'on y voie un frein puissant ou la nécessité d'un large consensus, il demeure qu'une moitié de ces 62 députés suffit pour refuser la loi spéciale.³ En outre, cette loi à procédure décidément très spéciale doit aussi bénéficier, au total, des deux tiers des suffrages exprimés quand on additionne les votes des deux groupes linguistiques.

Pourquoi cette procédure compliquée ? La réponse technique est facile : ces modalités s'imposent parce qu'elles sont inscrites dans la Constitution. En d'autres mots, il y a, dans la Constitution, des procédés spéciaux d'adoption de la loi qui protègent la minorité francophone et qui ont l'effet de priver de sa puissance la majorité absolue flamande pour en exiger davantage : ici l'accord des deux groupes linguistiques et, au total, 100 votes positifs au lieu de 76 si tous sont en séance.⁴

On se demandera sans doute pourquoi cette règle est dans la Constitution. Elle y est tout simplement parce que deux tiers de députés et de sénateurs, flamands et francophones, l'ont décidé en 1970. Les Flamands voulaient la Communauté flamande, il fallait réviser ; les Francophones furent d'accord de participer au vote pour atteindre les deux tiers et, en échange, ils obtinrent, parmi d'autres choses, l'inscription de ce procédé de la loi spéciale dans la Charte fondamentale, applicable dans un certain nombre de cas stratégiques, expressément désignés, pour le règlement desquels nord et sud doivent s'entendre.

Ce n'est pas tout. Lors des négociations et de la révision constitutionnelle de 1970, les Francophones et les Flamands ont encore mis au point d'autres garanties. Ainsi, la procédure de la sonnette d'alarme prévue à l'article 54 de la Constitution s'applique dans les cas où la loi ne doit être adoptée qu'à la majorité simple, comme celle qui permet de scinder BHV, que ce soit comme arrondissement judiciaire ou comme arrondissement électoral. Après le vote en commission où la majorité flamande peut faire la différence – on l'a bien vu le 7 novembre 2007 en ce qui concerne l'arrondissement électoral – les Francophones peuvent tirer la sonnette d'alarme. Pour cela il faut l'accord des trois quarts des 62 députés francophones, soit 47 parlementaires qui décident d'agir en ce sens.⁵ Le dossier est alors envoyé au Conseil des ministres qui tente de trouver une solution. L'espoir d'un équilibre tient au nombre égal de ministres flamands et francophones, imposé depuis 1970. Ce procédé est toutefois moins sûr que celui de la loi spéciale prévue à l'article 4 § 3, parce que l'avis du Conseil des ministres n'interdit pas à la Chambre ou au Sénat de voter à la majorité absolue que les députés et sénateurs flamands maîtrisent. En outre, on se demande comment ce procédé fonctionne quand le gouvernement fédéral est en affaires courantes. Enfin, les Francophones ne sont pas sans réplique, car, à l'issue de la procédure, quand le vote parlementaire est définitivement acquis, c'est encore le gouvernement qui assume la sanction royale de toute loi (art. 109 de la Constitution). Bien entendu aucun Conseil des ministres ne survivrait à une décision majoritaire flamande de passer outre à un avis pacificateur qu'il aurait pu mettre au point sans déjà tomber à ce moment-là...

D'autres procédés encore existent, à l'initiative d'autres institutions de la fédération belge, pour contester ce que fait une assemblée fédérale. Le Parlement de la Communauté française, par exemple, s'il s'estime lésé gravement par une proposition de loi déposée devant une chambre législative fédérale, peut, aux trois quarts des voix, obtenir la suspension de la procédure législative entamée à la Chambre ou au Sénat en vue d'une concertation qui va durer un certain temps et entraver, par conséquent, le progrès de l'initiative fédérale. Cette procédure relative à la prévention et au règlement des conflits d'intérêts est prévue à l'article 32 de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

En principe ces procédés offrent de solides garanties. Récapitulons :

- la révision de la Constitution requiert l'appoint d'élus francophones ;
- l'adoption de loi spéciale nécessite l'assentiment du groupe linguistique français de la Chambre et du Sénat ;
- la loi ordinaire peut être votée contre les Francophones au cas où ni la sonnette d'alarme ni la concertation ne suffisent à rétablir le consensus, mais, en fin de compte, cette loi ne sera pas sanctionnée parce qu'il n'y aura pas de Conseil des ministres paritaire pour proposer le contreseing au Roi.

Voilà donc les Belges, condamnés à s'entendre pour réformer leurs institutions ! Et ils doivent s'accorder même pour donner effet aux critiques que la Cour constitutionnelle a faites de l'organisation des arrondissements électoraux, quelle que soit la portée que l'on attribue aux arrêts de cette haute juridiction.

Ces mécanismes protecteurs de la minorité et du consensus belge, ne peuvent être réduits à des expressions de frustration. Ils procèdent de la dialectique constitutionnelle. En 1970, pour obtenir la Communauté flamande, les partis flamands ont renoncé à la puissance de leur majorité et accepté de voter l'insertion de garanties dans la Constitution. Cela leur a été reproché par le

mouvement flamand, dès cette époque.⁶

Sortir unilatéralement de ces contraintes revient à proclamer l'indépendance. Celle-ci oblige quand même à résoudre les problèmes belges mais plonge leur règlement dans un cadre inconnu et cause de nouvelles difficultés, dont la moindre n'est ni celle de la frontière du nouvel État ni celle de la reconnaissance étrangère.

Peut-être sommes-nous en train d'assister à la préparation de la déclaration d'indépendance ? Peut-être la volonté de mieux marquer les frontières du nouvel État flamand, encore incertaines aujourd'hui, est-elle à la base du projet de scission des arrondissements BHV ?

Dans ce numéro de la revue *Fédéralisme Régionalisme*, le professeur Gonzales d'Alcantara cerne les enjeux économiques éventuels de l'arrondissement de BHV. Le professeur Christian Behrendt examine les enseignements du droit international et l'application du principe *uti possidetis*. Le professeur Boudewijn Bouckaert expose son analyse personnelle des arguments présentés en faveur de la scission. Le professeur Carl Devos offre un éclairage politologique sur cette thématique. Enfin, le professeur Jean-claude Scholsem propose une étude juridique des arrêts de la Cour constitutionnelle qui ont alimenté les débats politiques récents.

Pour le moment, personne n'est encore sorti du cadre constitutionnel. Personne ne remet en cause les procédures de protection de la minorité. Sans doute pense-t-on que la sonnette d'alarme est surtout faite pour ne pas s'en servir, tellement on voit mal l'issue d'un blocage persistant. Sans relâche, la négociation se poursuit et les promoteurs de changements cherchent à rallier les autres pour atteindre les majorités constitutionnelles.

Le Pays de Magritte est encore un État de droit.

Notes

¹ Majorité simple, ordinaire ou absolue sont, dans la suite, donnés pour synonymes.

² *Mutatis mutandis* en ce qui concerne le Sénat.

³ *Mutatis mutandis* en ce qui concerne le Sénat.

⁴ Sans examiner la valeur des abstentions et *mutatis mutandis* en ce qui concerne le Sénat.

⁵ *Mutatis mutandis* en ce qui concerne le Sénat.

⁶ EYSKENS (G.), *De memoires*, Tielt, Lanoo, 1993, p. 812; Voy. les considérations rapportées dans cet article du *New York Times* du 14 mai 2008, consacré à un reportage dans la commune flamande de Linkebeek, http://www.nytimes.com/2008/05/14/world/europe/14belgium.html?_r=2&scp=2&sq=belgium&st=nyt&oref=slogin&oref=slogin.

PDF généré automatiquement le 2020-06-25 04:49:05

Url de l'article : <https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=664>