

Le dossier BHV : quand le budgétaire s'efface pour laisser la place au communautaire !

Stéphane Balthazar (FAR)

En Belgique, d'aucuns redoutaient la rentrée politique comme jamais. Ces quelques derniers mois, on l'a annoncée comme celle de tous les dangers pour l'avenir du pays. Avant toute chose, parce que la situation sociale et économique n'a cessé de se dégrader, et parce qu'il fallait doter l'Etat, mais aussi les Communautés et Régions, d'un budget pour l'année 2010. Une véritable gageure quand on sait que le déficit budgétaire pour 2009 devrait atteindre 25 milliards d'euros.

Depuis quelques jours, la Belgique dispose d'un budget pour 2010. Contre toute attente, on le présente en équilibre.

Un soulagement pour le Premier ministre Herman Van Rompuy (CD&V) qui redoutait l'exercice. Mais un soulagement de très courte durée. Car une fois les budgets adoptés, c'est le dossier portant sur l'avenir de l'arrondissement électoral et judiciaire de Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV) - et au passage, celui de la Belgique - qui a refait surface après une « mise au frigo » de deux ans. Après qu'une proposition de loi de novembre 2007 visant la scission du « fameux » arrondissement ait été votée en force, unilatéralement, par les seuls élus flamands réunis en commission de la Chambre. La raison de ce passage en force tient au fait que BHV est la dernière grande bataille à mener par

les Flamands pour qu'ils puissent disposer d'un territoire (Flandre) parfaitement unilingue.

Or, ce lundi 26 octobre, après respectivement les parlementaires de la Communauté française, de la Cocof (l'assemblée communautaire des francophones de Bruxelles) et de la Région wallonne, sollicités par leurs homologues francophones, et quelque peu embarrassés par ce dossier explosif, les élus de la Communauté germanophone ont décidé de voter courageusement la procédure de conflit d'intérêts. Un vote qui a pour effet de neutraliser immédiatement la proposition de loi flamande de 2007, mais temporairement seulement, pour une nouvelle période de 120 jours ouvrables. Un texte dont l'objectif (la scission pure et simple de l'arrondissement, sans aucunes contreparties pour les francophones qui y vivent) constituerait probablement la dernière étape avant l'implosion du pays.

En attendant, maintenant que la motion en conflit d'intérêts a été adoptée par le Parlement germanophone, le gouvernement fédéral dispose de quelques mois de répit supplémentaire pour tâcher de trouver une « solution » de compromis institutionnel à ce litige épineux entre les francophones et les Flamands. Pour ce faire, Herman Van Rompuy a pris aussitôt l'initiative de convoquer le comité de concertation Etat/Régions d'ici la fin octobre.



La Belgique fédérale découpée en régions linguistiques

Et réunir dans la foulée un comité de « sages » pour tenter de désamorcer cette « nouvelle » bombe dont l'explosion serait fatale à l'exécutif fédéral dans le meilleur des cas, au pire à la « Maison Belgique ». Une seule certitude à ce jour, dans un premier temps, le gouvernement Van Rompuy (CD&V, Open VLD, PS, MR, CDH) a privilégié l'option de résoudre le brûlant dossier de l'arrondissement BHV par la négociation. Gageons que cette option s'avèrera concluante.

BVH ? De quoi s'agit-il exactement ?

Pour bien saisir la problématique BHV, et les nombreuses attaques flamandes à l'égard des droits des francophones de la périphérie bruxelloise (en Brabant flamand), il importe de se replonger dans l'histoire de l'Etat belge. Dès ses fondations, dans les années 1830.

Quand les pères de la Belgique posent alors les premières bases institutionnelles du pays, parce que le français est la langue de l'élite - donc la leur -, ils choisissent la langue de Voltaire comme seule langue nationale officielle.

Immédiatement, cette reconnaissance exclusive du français suscite l'émergence d'un mouvement flamand caractérisé par deux combats majeurs. Primo : obtenir de l'élite francophone belge la reconnaissance du néerlandais (flamand) comme deuxième langue officielle. Deuxio : faire de la Flandre un espace unilingue d'expression flamande¹.

Mais cette lutte des Flamands pour la reconnaissance de leur langue butera longtemps contre un « non » catégorique du côté de la bourgeoisie francophone. C'est tout particulièrement le combat en faveur de l'extension du droit de vote en Belgique - réservé jusque-là à l'élite (très majoritairement francophone) -, portée par la famille socialiste et les libéraux, qui a permis au mouvement flamand de s'affirmer sur la scène politique belge. Et de disposer petit à petit, à mesure des réformes successives visant l'élargissement du droit de vote, d'une représentation suffisante au Parlement pour adapter la législation en matière d'emploi des langues.

La population flamande étant déjà sensiblement supérieure au nombre de francophones en Belgique à la fin des années 1890, peu après que le législateur élargisse le droit de vote

à tout Belge de sexe masculin (1893), il n'a pas été difficile pour les Flamands - devenus majoritaires au parlement, donc sur le plan politique - de faire voter en 1898 la reconnaissance du néerlandais comme deuxième langue officielle en Belgique. Mais les Flamands veulent aller plus loin. Ils entendent alors l'imposer comme langue principale (sinon exclusive) en Flandre. Cela, dans la vie de « tous les jours » : dans les administrations, les cours et tribunaux, les établissements scolaires, ..., au sein des forces armées.

A cet effet, en 1921, le législateur précise que le français sera la langue officielle dans les quatre provinces wallonnes. Dans le même ordre d'idée, le néerlandais le sera dans les quatre provinces flamandes. Bruxelles deviendra alors officiellement un territoire...bilingue. C'est une première confirmation légale en faveur du combat flamand étant donné qu'elle vient poser les premières bases de la frontière linguistique (qui sera établie formellement en Belgique, quarante ans plus tard, en 1962). Par ailleurs, toujours en 1921, il est instauré un dispositif de recensement linguistique décennal qui permet aux communes disposant d'une minorité linguistique d'au moins un cinquième de sa population (après recensement) de lui accorder des « facilités » administratives². Le premier (et dernier) recensement du genre ne sera organisé qu'en 1947. Les résultats gênent alors la Flandre car, en vertu de cet exercice, quatre communes flamandes de la périphérie bruxelloise - mais situées en terre flamande - obtiennent les facilités³. Tandis que trois autres communes (également flamandes)⁴ passent à Bruxelles. Les Flamands craignent alors que, de recensement en recensement, l'on assiste à un élargissement de Bruxelles ainsi qu'à une « francisation » du territoire flandrien situé tout autour de la capitale.



Arrondissement judiciaire et électoral de BHV

©Carto, Brussel

En 1961-1962, le législateur belge se décide à supprimer le mécanisme de recensement linguistique une fois pour toute, pour laisser la place à des frontières linguistiques, censées distinguer entre eux les territoires d'expression majoritairement néerlandophone, francophone et germanophone en Belgique. Sont situées le long de ces délimitations, plus de trente communes devant accorder des facilités à « leurs » minorités linguistiques⁵.

Après une brève période de retour au calme - en raison de l'adoption de ce nouveau régime légal se substituant à celui du recensement linguistique -, très vite, le mouvement flamand se radicalise. Pour la plupart des Flamands, contrairement aux francophones qui les considèrent comme « définitives », les facilités sont strictement temporaires : elles doivent être instaurées quelques années seulement, le temps nécessaire aux francophones (minoritaires) de s'intégrer en Flandre, et de parfaire ainsi leur connaissance du néerlandais.

Pour la plupart des Flamands, contrairement aux francophones qui les considèrent comme « définitives », les facilités sont strictement temporaires.

Pour permettre aux Flamands de vivre dans une Flandre enfin unilingue, le mouvement flamand (flamingant) songe aux différentes possibilités qui s'offrent à eux, pour ce faire. Leur solution : il faut revoir les limites géographiques de certains arrondissements électoraux et judiciaires. Singulièrement, celui de Bruxelles-Hal-Vilvorde, le seul arrondissement de Belgique qui est coupé par la frontière linguistique instaurée en 1962. Cet arrondissement couvre les communes bruxelloises de même que les 35 communes du Brabant flamand.

Mais les francophones refusent catégoriquement ce cas de figure. Cela, pour continuer de protéger les intérêts des citoyens francophones qui résident dans le Brabant flamand, en leur donnant la possibilité de continuer de bénéficier des facilités qui leurs sont accordées directement par la Constitution belge. Dès lors, cette opposition (refus) francophone remet à plus tard le souhait des Flamands de voir leur région, la Flandre, être exclusivement dévolue au...néerlandais.

Le contentieux BHV est donc né avec la fixation de la frontière linguistique... voulue par la majorité d'élus flamands au Parlement, au début des années 1960. A partir de la fin des années 1960, la Belgique entre dans un processus de transformation d'un Etat unitaire en un Etat fédéral (ou presque). Les réformes institutionnelles se succèdent dès 1970 : les régions et communautés sont instituées à coup de réformes constitutionnelles. Et moyennant l'adoption de plusieurs lois à majorités spéciales. Toujours plus de compétences leurs sont transférées depuis l'échelon fédéral.

Bref, le paysage institutionnel belge a été considérablement transformé à partir de 1970. Il est devenu également plus complexe. Entre la fin des années 1960 à 1992 - jusqu'à la quatrième grande réforme de l'Etat -, les tensions communautaires entre le Nord et le Sud du pays se sont concentrées essentiellement sur la profondeur à donner au régionalisme, ainsi que sur le statut à conférer à la région bruxelloise⁶, qui deviendra une région en tant que telle seulement en 1989 (dénommée depuis Région de Bruxelles-Capitale). Cela, près de vingt ans après la Région flamande et la Région wallonne.

Depuis lors, la province de Brabant a été scindée en deux. En 1992, les provinces du Brabant wallon et du Brabant flamand voient alors le jour. La Belgique comptera dorénavant dix provinces : cinq sont établies en Région wallonne, et cinq en Région flamande. Ce qui a pour effet immédiat de faire échapper la Région

bilingue de Bruxelles-Capitale à l'institution provinciale. Elle continue toutefois de faire partie intégrante de l'arrondissement BHV, dont les Flamands exigent toujours la scission. Cette nouvelle réforme institutionnelle (portant aux provinces) tend à raviver les tensions autour de BHV, sans qu'aucune solution concrète et équilibrée n'ait été trouvée pour autant.

Le contentieux BHV est donc né avec la fixation de la frontière linguistique... voulue par la majorité d'élus flamands au Parlement, au début des années 1960.

Dix ans plus tard, la majorité arc-en-ciel décide de réformer les arrondissements électoraux (pour les seules élections législatives) et leurs donne pour contours les frontières provinciales, sauf pour les arrondissements de Leuven et...de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Une réforme que continuent de contester aujourd'hui les nationalistes flamands. Un semblant d'armistice est respecté jusqu'aux élections législatives de 2007 qui voient l'ensemble des partis politiques flamands ériger la scission de l'arrondissement BHV en priorité. Yves Leterme (CD&V), le grand vainqueur du scrutin, est chargé par le Roi de tenter de former un gouvernement : il propose alors aux différentes formations politiques flamandes des « solutions négociées » de scission de l'arrondissement, moyennant des compensations à octroyer aux francophones. Mais les élus flamands n'en veulent pas. En novembre 2007, ils décident de franchir un pas supplémentaire en votant en commission de la Chambre une proposition de loi opérant la scission de BHV, sans contreparties pour les francophones des communes à facilités. C'en est trop. Les francophones ne tardent pas une seule seconde à réagir.

...

Réunis au Parlement de la Communauté française, ils votent une motion en conflit d'intérêts. Une disposition qui a pour effet de neutraliser, de suspendre, mais temporairement seulement, le processus d'adoption de la proposition de loi flamande. La Cocof, puis le Parlement wallon prendront le relais de la Communauté française.

Entretiens, d'autres événements viennent mettre le feu aux poudres, et accentuent les tensions entre francophones (de la périphérie bruxelloise) et Flamands : la non-nomination prolongée de trois bourgmestres (francophones) par le ministre flamand des affaires intérieures - ils ont été élus pourtant démocratiquement en 2006 dans les communes à facilités de Crainhem, Linkebeek et Wezembeek-Oppem - ; ou encore, l'adoption récente d'un décret flamand attribuant aux autorités flamandes l'inspection pédagogique dans les écoles primaires francophones de la périphérie bruxelloise. Une énième provocation du Nord, qui a vu la Communauté française introduire aussitôt un recours en suspension et en annulation du décret flamand auprès de la Cour constitutionnelle. Quant à la proposition de loi flamande de scission pure et simple de BHV, sans aucune contreparties...on connaît la suite...avec le vote (ce 26 octobre 2009) d'une nouvelle motion en conflit d'intérêts par l'assemblée des élus germanophones.

La Communauté germanophone appelée à la rescousse

La procédure en conflit d'intérêts initiée par le Parlement wallon contre la proposition de loi flamande de novembre 2007 (de scinder l'arrondissement de BHV sans contreparties) venant à échéance à la fin du mois d'octobre 2009, pour que le monde politique belge puisse disposer d'un peu plus de temps pour tâcher de résoudre le dossier - pour autant que cela soit encore possible -, il fallait que soit le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale soit

celui de la Communauté germanophone active une nouvelle procédure de 120 jours. Les autres assemblées du pays (hormis le Parlement flamand) ayant déjà utilisé leur cartouche sur ce terrain.

Parce qu'elle fait partie intégrante de l'arrondissement BHV, pour éviter de mettre le feu aux poudres, la Région bilingue de Bruxelles-Capitale (et les 19 communes qui la composent) a fait savoir récemment - par l'intermédiaire de son Ministre-Président Charles Picqué (PS) - qu'elle renonçait tant que maintenant à solliciter les députés bruxellois francophones pour qu'ils enclenchent la procédure en question. Il ne restait donc plus que leurs collègues...germanophones.

Rudy Demotte a prié son homologue germanophone de faire voter une motion en conflit d'intérêts par le Parlement de la Communauté germanophone.

Depuis quelques jours, de nombreuses voix se sont élevées en Flandre pour souligner qu'il n'appartient pas aux germanophones de se mêler d'un tel conflit qui ne regarde que...les francophones et les Flamands. La plupart des responsables politiques germanophones ont été assaillis d'appels téléphoniques, de courriels ainsi que de lettres émanant du Nord du pays les incitant à opter pour la neutralité, et donc à ne pas intervenir dans les relations complexes entre les deux grandes communautés linguistiques du pays. Certains nationalistes flamands ont même juré de ne plus jamais remettre un pied en Communauté germanophone si son parlement venait à introduire à son tour une motion semblable...contre des droits et intérêts fondamentaux pour la Flandre. Rudy Demotte, le Ministre-Président de la Région wallonne et de la Communauté française, a prié quant à lui son homologue germanophone, Karl-Heinz Lambertz (SP, socialiste), de

permettre à la Belgique de disposer d'un peu plus de temps pour tenter de débloquent le dossier BHV, et faire voter ainsi au plus vite une motion en conflit d'intérêts par le Parlement de la Communauté germanophone. C'est chose faite désormais.

Mais on peut aisément le comprendre aujourd'hui : les germanophones n'étaient pas très à l'aise avec le rôle qu'on veut leur faire jouer dans ce dossier épineux. Toutefois, sans ce nouveau frein, la proposition flamande serait revenue tel un boomerang en séance plénière à la Chambre des Représentants avant la fin du mois d'octobre, ouvrant la porte au scénario catastrophe du 7 novembre 1997 : jouant la loi du nombre, les députés flamands de la Chambre voteraient unilatéralement la scission de l'arrondissement, sans contrepartie, face aux élus francophones, minoritaires au Parlement fédéral⁷.

Dans un tel scénario, les ministres et secrétaires d'Etat francophones du Gouvernement fédéral n'hésiteraient pas à quitter aussitôt leurs fonctions. Le gouvernement Van Rompuy I obtiendrait dès lors son bon de sortie. Et la Belgique se trouverait de nouveau sans exécutif fédéral. Alors même que la crise économique frappe le pays comme jamais depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, qui plus est à quelques mois seulement de la présidence belge de l'Union européenne (à partir du 1^{er} juillet 2010).

Si l'on devait tirer quelques conclusions provisoires quant à BHV...

Maintenant qu'un accord a été conclu sur l'asile et les sans-papiers au fédéral, et que les rounds budgétaires sont achevés, les débats sur la réforme de l'Etat et la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde seront au-devant de l'actualité politique en Belgique dans les six prochains mois.

...

En la matière, Herman Van Rompuy se dit réellement convaincu que des avancées peuvent être entreprises avant le printemps prochain. Le lendemain de sa déclaration de politique générale au Parlement, le Premier ministre a indiqué cependant que « le communautaire a bénéficié d'un an d'apaisement mais il n'en faudrait pas beaucoup pour qu'il s'emballer à nouveau ».

Ce lundi 26 octobre, la classe politique germanophone a pris ses responsabilités et a fait preuve de beaucoup de courage en votant la motion en conflit d'intérêts.

Fort heureusement, ce lundi 26 octobre, la classe politique germanophone a pris ses responsabilités et a fait preuve de beaucoup de courage en votant la motion en conflit d'intérêts. Et donc en accordant 120 jours de répit supplémentaire à l'exécutif fédéral pour tenter de régler le dossier BHV. Pour peu qu'il puisse l'être. Le Ministre-Président de la Communauté germanophone, Karl-Heinz Lambertz (SP, socialiste), très sollicité ces quinze derniers jours par les plus hauts responsables politiques du pays, a concédé le fait que la Communauté qu'il représente n'est certes pas directement concernée par ce vieux conflit qui oppose les Flamands aux francophones. Néanmoins, il a fait savoir que les germanophones ont privilégié le déclenchement de la procédure en conflit d'intérêts avant toute chose

pour marquer leur attachement à l'unité du pays, et parce que les germanophones ont tout intérêt à ce que la Belgique fonctionne et continue de disposer d'un gouvernement fédéral stable pour garantir la bonne marche de l'Etat et de ses institutions. Contrairement aux mandataires du MR qui se sont querellés en interne ces quinze derniers jours - et qui ont peut-être fragilisé au passage le camp francophone devant être uni impérativement face aux revendications flamandes, dans le cadre du dossier BHV -, les germanophones ont lancé un signal fort à l'ensemble du pays : plus que jamais, il est impératif que les responsables politiques belges redémarrent la machine à produire de nouveaux compromis institutionnels équilibrés. Les « fameux compromis à la belge »⁸. A défaut de quoi, on sera reparti pour un tour de carrousel : le gouvernement fédéral tombera et le pays connaîtra une énième crise politique d'envergure dont la Belgique risquerait, cette fois, de ne pas se relever.

S'ils devaient accepter de scinder l'arrondissement de BHV, en guise de contreparties, les francophones exigeraient d'obtenir plus que probablement deux types de garanties. D'une part, pour protéger les droits des francophones qui sont établis dans les communes à facilités de la périphérie bruxelloise, il serait exigé au minimum la création d'un « corridor territorial » reliant effectivement la Wallonie (depuis le Brabant wallon) à la Région bilingue de Bruxelles-Capitale (francophone à plus de 80 %, mais enclavée en territoire flamand) ou bien, c'est plus cohérent, l'élargissement de ses

frontières actuelles. En y intégrant les 6 communes à facilités du Brabant flamand, périphériques à Bruxelles⁹. Bruxelles-Capitale serait constituée dès lors de 25 communes et non plus de 19, comme c'est le cas aujourd'hui. D'autre part, parce qu'elles sont confrontées en permanence à des difficultés budgétaires, et donc sous-financées, il serait exigé des Flamands de revoir les modes de financement tant de la Communauté française que des Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale. Cela, en renégociant en profondeur, et significativement à la hausse, les lois et accords portant aux dotations financières accordées chaque année par l'Etat fédéral aux entités fédérées (Régions et Communautés).

Quelque soit le compromis dégagé, de toute évidence, les négociations institutionnelles qui viennent de débiter entre francophones et Flamands seront ardues. Et quoiqu'il advienne, la solution retenue sera complexe. Mais l'avenir du pays est certainement à ce prix. Toutefois, nous sommes en droit de déplorer aujourd'hui cette nouvelle débauche d'énergie sur le volet institutionnel. Aussi, parce que la crise sévit un peu plus chaque jour partout en Belgique - y compris en Flandre -, nous sommes en droit de poser la question suivante. La classe politique belge ne devrait-elle pas solutionner enfin le « problème BHV » - et rapidement - pour qu'il soit consacré davantage de temps et d'attention aux dossiers socio-économiques ?

¹ Le Soir, du 26 octobre 2009.

² Par « accorder des facilités administratives à une minorité linguistique », on entend notamment la possibilité pour cette population de s'adresser aux administrations locales dans sa langue maternelle et de disposer de documents administratifs dans cette même langue. Plutôt que dans la langue dominante (majoritairement parlée) de la commune, ou de la région, où elle vit.

³ Il s'agit de quatre des six communes à facilités actuelles de la périphérie bruxelloise qui font partie de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, à savoir : Crainhem, Drogenbos, Linkebeek et Wemmel. Les deux autres communes caractérisées aujourd'hui par ce statut spécial, ressortant elles aussi de BHV, sont Rhode-Saint-Genèse et Wezembeek-Oppeem.

⁴ Il s'agit de trois des 19 communes constituant actuellement la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, à savoir : Berchem, Evere et Ganshoren.

⁵ Des facilités qui doivent être instaurées (selon les cas) tantôt en faveur de minorités francophones, tantôt en faveur des minorités néerlandophones... voire dans certaines communes, celles d'expression germanophone.

⁶ Le Soir, op. cit.

⁷ www.lesoir.be, du 19 octobre 2009.

⁸ Le Soir, op. cit.

⁹ Pour rappel, les six communes à facilités en question sont les suivantes : Crainhem, Drogenbos, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppeem.