

# LA FIN DES PROBLÈMES COMMUNAUTAIRES EN BELGIQUE ?

LA CRISE POLITIQUE BELGE DE 2010-2011  
ET LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT



Toutes nos publications sont disponibles :

- en *téléchargement*, depuis l'adresse internet de notre ASBL dans la rubrique " Publications " :

**<http://www.cpcp.be/etudes-et-prospectives>**

- en *version papier*, vous pouvez les consulter dans notre centre de documentation situé :

**Rue des Deux Eglises, 45 - 1000 Bruxelles**

**Tél. : 02/238 01 00 - Mail : [info@cpcp.be](mailto:info@cpcp.be)**

## **INTRODUCTION**

Mardi 6 décembre 2011 : le jour de la Saint-Nicolas, Elio Di Rupo annonce officiellement la création et l'entrée en matière du nouveau gouvernement. Après 541 jours de crise politique, la plus longue de l'histoire du monde, la Belgique accouche enfin d'un gouvernement et d'une sixième réforme de l'État. Le gouvernement en affaires courantes d'Yves Leterme peut enfin céder la place à celui qui devient le premier chef de gouvernement francophone depuis Edmond Leburton en 1974.

Nous examinerons, dans la présente publication, les causes réelles de cette crise politique et tenterons d'expliquer cette situation politique complexe, souvent mal comprise par les citoyens.

Aussi, nous essayerons de comprendre les enjeux de la nouvelle réforme de l'État à travers le prisme de l'histoire des réformes précédentes. Nous pourrions ensuite expliquer la crise politique belge dans son ensemble : depuis ses débuts (lors de la chute du gouvernement Leterme en avril 2010) jusqu'au dénouement du mois de décembre 2011. Les principaux points de l'accord de gouvernement en matière institutionnelle seront alors explicités afin de comprendre les changements concrets que le nouvel accord de gouvernement impliquera dans la vie de tous les jours. Enfin, nous tenterons de répondre à la question que se posent tous les citoyens : cette réforme de l'État marque-t-elle la fin des problèmes communautaires en Belgique ou en est-elle seulement l'amorce ? Le début de la fin ou la fin du début en quelque sorte...

## **I. LES PRÉCÉDENTES RÉFORMES DE L'ÉTAT**

A partir de 1830, et pendant 140 ans, la Belgique reste un État unitaire. La Belgique va ensuite connaître cinq réformes de l'État successives pour arriver à l'organisation que nous connaissons aujourd'hui : un État fédéral composé de cinq niveaux d'entités fédérées (le niveau fédéral, les Communautés, les Régions, les Provinces et les Communes).

1970 marque le début du processus de réforme de l'État. Trois Communautés culturelles dont les compétences sont toutefois très limitées (matières culturelles, emploi des langues, certains aspects de l'enseignement) sont créées. Cela répond à un souhait des Flamands d'acquérir une autonomie culturelle. Parallèlement, les Wallons, souhaitent acquérir plus d'autonomie économique. On prévoit dès lors la création de trois Régions dotées chacune d'un territoire, avec des compétences propres de nature économique. Il ne s'agit toutefois, dans un premier temps, que d'une phase de « régionalisation préparatoire ». Ces trois Régions ne donnent encore que des avis consultatifs et ne sont pas dotées de compétences très élargies.

Ce travail sera poursuivi en 1980 avec la création de trois Communautés : la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone. Les institutions de cette dernière ne seront toutefois mises en place qu'en 1983. Les Communautés culturelles deviennent en fait des Communautés à part entière et gèrent ce que l'on appelle les « matières personnalisables », c'est-à-dire les matières qui touchent directement les personnes, comme la santé et l'aide sociale, et non plus seulement la culture. Elles sont chacune dotées d'un Conseil (un parlement) et d'un Exécutif (un gouvernement). La réforme de 1980 fait naître aussi deux régions : la Région wallonne et la Région flamande. Elles se composent toutes les deux d'un Conseil et d'un Gouvernement. Une particularité flamande : dès le départ, les institutions de la Région flamande ont fusionné avec celles de la Communauté flamande. En Flandre, il n'y a donc qu'un seul Gouvernement et un seul Conseil. Ils assument les compétences communautaires et régionales. Rien n'est encore prévu pour la Région bruxelloise qui, au niveau de ses institutions, « reste au frigo ».

Une nouvelle révision de la Constitution, et notamment la loi spéciale du 12/01/1989, installe les institutions de la Région-Capitale. Celles-ci se com-

posent, comme pour les deux autres régions, d'un Conseil (appelé maintenant Parlement) et d'un Gouvernement. Les compétences des Communautés (notamment l'enseignement) et des Régions (notamment les travaux publics et les transports) sont également élargies à cette occasion.

En 1993, le fédéralisme belge devient une réalité juridique (accord de la Saint-Michel). L'ancien article 1<sup>er</sup> de la Constitution (« La Belgique est divisée en provinces ») devient « La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des Régions ». Cette quatrième réforme de l'État constitue la dernière phase du processus entamé en 1970. Elle fixe l'élection directe des élus régionaux et communautaires, réforme la Chambre et le Sénat et procède à la scission du Brabant, en Brabant flamand et Brabant wallon.

C'est en 2001 que voit le jour la cinquième réforme de l'État appelée la réforme de la Saint-Polycarpe (ou du Lambermont). Cette réforme de la Saint-Polycarpe augmente l'autonomie fiscale des Régions. Elle modifie le fonctionnement des institutions à Bruxelles. Elle permet également aux Communautés de bénéficier de nouvelles sources de financement. Cette réforme permet également le transfert de certaines compétences fédérales vers les Communautés et les Régions. Elle donne par exemple aux Régions la compétence de promulguer les lois organisant les provinces et les communes.

## II. LA CRISE POLITIQUE BELGE DE JUIN 2010 À NOS JOURS

En novembre 2009, le gouvernement Leterme II rencontre d'emblée plusieurs problèmes communautaires importants tels que la non-nomination des bourgmestres francophones de la périphérie bruxelloise mais il parviendra à tenir le cap d'un point de vue socio-économique.

Toutefois, alors que les négociations sur BHV s'enlisent, le 17 avril 2010, le Ministre Open-VLD Vincent Van Quickenborne déclare que son parti juge impératif de trouver un accord sur la question de Bruxelles-Hal-Vilvoorde. Il est suivi par son président, Alexander De Croo, qui, quelques jours plus tard, évoque un « manque de confiance » de son parti envers le gouvernement. Le lendemain matin, le bureau politique de l'Open-VLD se réunit pour décider s'il

maintient sa confiance au gouvernement Leterme II. A midi, c'est officiel, les libéraux flamands quittent l'exécutif, entraînant la chute de celui-ci ainsi que des élections anticipées.

Le lendemain, Yves Leterme se voit obligé de démissionner du poste de Premier ministre. Le roi Albert II acceptera cette démission le 26 avril, après une mission de médiation de Didier Reynders avortée. Des élections anticipées seront convoquées pour le mois de juin.

Le 13 juin 2010, à la suite de ces élections anticipées, deux partis très opposés dans leur idéologie et leur conception de l'État belge émergent : le PS du côté francophone et la N-VA du côté flamand. D'emblée, la tâche s'annonce rude. Le 17 juin, Bart De Wever est nommé informateur par le Roi. Une fois son travail accompli, il passe le relais à celui qui est pressenti comme futur Premier ministre, Elio Di Rupo, qui devient Pré-formateur. Commencent alors des négociations avec quatre partis flamands (N-VA, CD&V, SPA et Groen) et trois francophones (PS, cdH et Ecolo). Il tente alors la formation d'un gouvernement durant l'été mais admet son échec le 3 septembre en démissionnant de sa fonction de Pré-formateur.

Le Souverain charge alors le socialiste André Flahaut et le N-VA Danny Pieters de constituer un tandem de médiateurs durant un mois. Le Roi demande ensuite à Bart De Wever de remettre une note de clarification et ce, afin de rapprocher les points de vue sur BHV, le refinancement de Bruxelles, le transfert de compétences aux entités fédérées et la loi de financement. Le leader nationaliste flamand rend sa note le 17 octobre, laquelle est jugée immédiatement inacceptable par tous les partis francophones.

Face à cela, le Roi nomme le socialiste néerlandophone Johan Van de Lanotte Conciliateur le 21 octobre. Il a pour mission première de rétablir la confiance entre les différents partenaires. Dix jours plus tard, il dit bien avancer dans sa mission et que la confiance revient. Le 13 décembre, Bart De Wever fait une sortie remarquée dans la presse et affirme que la Belgique est « le malade de l'Europe ». Johan Vande Lanotte poursuit sa mission et va rendre quatre rapports au Roi avant la fin de l'année. Le 3 janvier 2011, le Conciliateur royal rend une note de compromis aux sept partis. Tous acceptent globalement la note, excepté la N-VA et le CD&V. Johan Van de Lanotte demande alors au Souverain d'être déchargé de sa mission et émet des doutes sur la volonté de la N-VA et du CD&V de vouloir former un gouvernement. En réaction à la

## LA FIN DES PROBLÈMES COMMUNAUTAIRES EN BELGIQUE ?

situation politique, une manifestation citoyenne intitulée « Shame » se déroule le 23 janvier. Le 26 janvier, Johan Vande Lanotte remet sa démission à Albert II.

Le début du mois de février est marqué par l'arrivée des libéraux dans les négociations. Didier Reynders est alors chargé par le Roi de renouer le dialogue. Le 17 février, la Belgique bat le record du monde de la plus longue crise politique (249 jours sans gouvernement). Différentes mobilisations de citoyens en faveur de l'unité de la Belgique voient alors le jour (comme la « journée de la frite » par exemple). Le 1er mars, Didier Reynders remet son rapport définitif au Roi. Il insiste sur la volonté commune de tous les interlocuteurs de négociier.

Suite à l'intermède Reynders, le social-chrétien flamand Wouter Beke est désigné Négociateur. Le 2 avril, le CD&V Kris Peeters attaque la Région bruxelloise en affirmant que celle-ci ne deviendra jamais une région à part entière. Le cdH Benoît Cerexhe fustige alors cette déclaration et affirme qu'aucune réforme de l'Etat ne verra le jour sans une reconnaissance de Bruxelles et un refinancement de la Région. Durant la mission de Wouter Beke, plusieurs personnalités politiques flamandes (Eyskens, Martens, etc.) vont dénoncer « l'arrogance » de la N-VA alors que, de leurs côtés, PS et N-VA n'arrivent toujours pas à définir un cadre de négociation. Joëlle Milquet demande alors l'arrêt des négociations PS-N-VA et le début de discussions à neuf (écologistes, sociaux-chrétiens/humanistes, socialistes, libéraux et N-VA). Le 29 avril 2011, Wouter Beke fait son rapport au Roi qui prolonge sa mission pour une dernière phase de consultations avant les négociations proprement dites. Le 1er mai, Bart De Wever demande que les choses évoluent et appelle la nomination d'un Formateur. Le 12 mai, Beke remet son rapport définitif au Roi et demande d'être déchargé de sa mission quatre jours plus tard. Elio Di Rupo est alors nommé Formateur.

Le 4 juillet, Elio Di Rupo remet au Roi sa note de base, conçue comme un point de départ pour entamer des négociations en vue de la formation d'un gouvernement fédéral. Celle-ci prévoit notamment :

- Un assainissement budgétaire de 22 millions pour 2015, grâce à 37% de réduction des dépenses et 27% d'augmentation des recettes.
- La scission de BHV, avec des compensations pour les six communes à facilités autour de Bruxelles et sans compensation pour les autres communes faisant partie de l'arrondissement.
- Des transferts de compétences en matière d'emploi, de soins de santé et d'allocations familiales.

- Une réforme du marché du travail et du système d'allocation de chômage.
- La création d'une circonscription fédérale unique.
- Le Sénat comme organe représentant les Régions et les Communautés.

Le 7 juillet, Bart De Wever annonce que la N-VA rejette la note Di Rupo, condamnant de façon systématique l'ensemble des points. Le CD&V juge quant à lui qu'il n'est pas nécessaire de faire part de sa position si la N-VA désapprouve la note.

Le 11 juillet a lieu la fête de la Communauté flamande. A cette occasion, le Ministre-président flamand Kris Peeters fait une sortie remarquée au sujet de Bruxelles : « Bruxelles est et reste la capitale de la Flandre. Nous ne l'abandonnerons jamais. »

Une semaine plus tard, Di Rupo formule des propositions sur Bruxelles et BHV et réunit les huit partis (dont le CD&V) autour de la table pour arriver à un accord sur la note de base. Beke est satisfait mais exige que Di Rupo retire certains éléments jugés inacceptables de sa note, dont la création d'une circonscription électorale fédérale.

Le 23 juillet, il est convenu de négocier sur base de la note Di Rupo. Dans le même temps, le leader du FDF, Olivier Mangain, s'exprime sur BHV et affirme ses craintes sur la question. Pour lui, une scission sine qua non, c'est-à-dire sans élargissement des frontières de Bruxelles aux six communes à facilités, serait le meilleur moyen de nourrir le séparatisme et le nationalisme flamand. Par après, les partis flamands vont demander aux partis francophones de se distancier des positions du FDF afin, selon eux, d'avancer enfin dans les négociations.

C'est finalement le 14 septembre 2011 que les quatre grandes familles politiques du Nord et du Sud du pays (socialistes, sociaux-chrétiens, libéraux et écologistes) s'entendent sur un accord sur l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Celui-ci sera scindé en échange de facilités étendues pour les francophones de la périphérie bruxelloise. Cet accord n'est pas signé par le FDF qui se détache alors du MR.

Onze jours plus tard, c'est un accord sur la « loi spéciale de financement » qui est conclu. L'accord prévoit une augmentation de l'autonomie fiscale des Régions de près de 11 milliards d'euros.

Le 8 octobre 2011, les huit partis annoncent la finalisation de l'accord institutionnel sur la réforme de l'État. Les institutions fédérales et le système de « facilités » connaîtront divers changements et l'ensemble des réformes conclues forme la sixième réforme de l'État.

### III. L'ACCORD INSTITUTIONNEL DE 2011

Les discussions ont abouti à des accords notamment sur la scission des arrondissements judiciaire et électoral de BHV, une nouvelle loi de financement, une réforme du statut de Bruxelles, la modernisation du Sénat et un accord sur le renouveau politique...

Voici donc une courte et simple présentation des principaux points de l'accord.

#### 1. BHV et Bruxelles : solution communautaire durable

La circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV) sera scindée. Cependant les droits fondamentaux des citoyens sont maintenus.

Trois circonscriptions électorales seront prévues : une circonscription électorale de Bruxelles-Capitale, une circonscription électorale du Brabant flamand et une circonscription électorale du Brabant wallon.

Les 6 communes périphériques (Rhode-Saint-Genèse, Wezembeek-Oppem, Drogenbos, Linkebeek, Wemmel et Kraainem) seront réunies en un même canton électoral, dont le chef lieu est Rhode-Saint-Genèse. Ces électeurs auront la possibilité de voter soit pour une liste de la circonscription électorale du Brabant flamand soit pour une liste de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale.

#### 2. Arrondissement judiciaire de BHV

L'arrondissement judiciaire de Bruxelles sera réformé. Deux parquets différents seront créés : un parquet compétent pour le territoire de Bruxelles sur le territoire des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale et un parquet compétent sur le territoire de Hal-Vilvorde.

Le parquet de Hal-Vilvorde sera composé de 20% du cadre actuel du parquet de Bruxelles. Après trois ans, une évaluation pourra se faire sur la pertinence de ce pourcentage, et ce, à la demande d'un des deux procureurs du Roi concernés. Il comptera, en outre, 1/3 de magistrats bilingues. De plus, des magistrats francophones bilingues fonctionnels, correspondant à 1/5 du nombre de magistrats néerlandophones de Hal-Vilvorde, pourront être détachés de Bruxelles pour traiter en priorité les affaires francophones.

### **3. Nomination des bourgmestres des six communes périphériques.**

Une loi spéciale va modifier la « loi de pacification communautaire du 9 août 1988 » qui concerne les bourgmestres des six communes périphériques. Le bourgmestre sera confirmé par un vote au conseil communal qui sera transmis au Gouvernement flamand. La nomination appartient toujours au gouvernement flamand, la nouveauté est qu'un éventuel recours contre un refus de nomination de sa part passera désormais devant l'assemblée générale du Conseil d'Etat, bilingue, au lieu de la chambre néerlandophone.

### **4. Bruxelles et son hinterland**

Bruxelles constitue un pôle économique très important tant au niveau belge qu'au niveau européen. La zone socio-économique de son « hinterland », compte tenu de l'habitat, des migrations, du travail et des échanges entre le centre et la périphérie, constitue une zone périphérique (risque potentiel de confusion communauté métropolitaine-hinterland) de 1,8 million d'habitants s'étendant sur près de 35 communes, situées en Flandre et en Wallonie.

Une communauté métropolitaine, comprenant donc Bruxelles et son Hinterland sera créée par la loi spéciale. Elle aura pour mission d'organiser la concertation entre les trois régions. Elle sera composée de communes de l'ancienne province de Brabant. Les représentants des Gouvernements régionaux siègeront aux assemblées de cette communauté et les provinces seront libres d'y adhérer.

### 5. Réforme du bicaméralisme

La réforme du bicaméralisme concerne principalement le Sénat dont les attributions seront changées et dont les missions et le nombre de sénateurs seront réduits.

Le Sénat sera transformé dès les élections fédérales de 2014, en « Sénat des entités fédérées ». Ce nouveau Sénat sera non permanent et composé de 50 élus indirects répartis en « groupes linguistiques » (29 néerlandophones, 20 francophones et 1 germanophone) et de 10 élus cooptés (6 néerlandophones et 4 francophones).

Ces sénateurs seront répartis en fonction du nombre de voix émises à la Chambre :

- pour les francophones, au sein des circonscriptions du Hainaut, de Namur, de Liège, du Luxembourg, du Brabant wallon, de Bruxelles et des cantons de Hal Vilvorde ;
- pour les néerlandophones, au sein des circonscriptions de la Flandre orientale, de la Flandre occidentale, du Limbourg, d'Anvers, du Brabant flamand (Hal-Vilvorde compris) et de Bruxelles.

La répartition des sièges se fera selon des modalités spécifiques, au sein de chaque « groupe linguistique », en fonction du résultat des élections des entités fédérées.

### 6. Élections

Les membres de la Chambre des représentants seront désormais élus pour 5 ans au lieu de 4 auparavant. Cette disposition entrera en vigueur à partir des premières élections du Parlement européen suivant sa publication, à savoir 2014. Les élections législatives fédérales auront lieu le même jour que les élections européennes et régionales.

En cas de dissolution anticipée, la durée de la nouvelle législature fédérale ne pourra excéder le jour des élections du Parlement européen qui suivent cette dissolution.

## **7. Vote des belges à l'étranger**

Pour participer aux élections de l'étranger, il est obligatoire de s'inscrire préalablement. Il est proposé de supprimer l'obligation de réinscription à chaque élection sous 3 conditions. La première est que le Belge à l'étranger doit être immatriculé dans le poste diplomatique ou consulaire. La seconde est que le Belge inscrit qui n'est pas venu voter à l'élection précédente doit se réinscrire. Enfin, le Belge qui a choisi le vote par correspondance lors des précédentes élections recevra 3 mois avant le terme de la législature un courrier du poste diplomatique ou consulaire demandant de confirmer son inscription sur la liste des électeurs et de préciser la modalité de vote choisie. La personne qui ne répond pas à ce courrier sera rayée de la liste des électeurs.

## **8. Réforme du système électoral**

Actuellement, une commission parlementaire spécifique prolonge le travail de modification du système électoral.

Cependant, plusieurs mesures rentreront bientôt en vigueur. Parmi les plus importantes, retenons que :

- Le cumul de candidatures entre une place effective et une place suppléante sera interdit.
- Le cumul de candidatures à des élections simultanées dont les mandats sont incompatibles entre eux sera également interdit.
- Le candidat effectif élu sera par ailleurs obligé d'assumer le dernier mandat pour lequel il s'est présenté ; il sera donc démissionnaire de plein droit des mandats électifs déjà en cours et légalement incompatibles avec son nouveau mandat électif.
- Une modification des règles électorales moins d'un an avant la date prévue des élections sera interdite.

### CONCLUSION

La Belgique est enfin sortie, grâce à cet accord historique, de la plus longue période sans gouvernement qu'un pays ait jamais connue. S'il a mis du temps et si l'accouchement fut long et douloureux, cet accord a en tout cas le mérite d'exister, d'être assez équilibré et de satisfaire au mieux les volontés du Nord comme du Sud, et cela même si aucun parti ne peut se dire entièrement satisfait. Le pays devrait devenir plus fonctionnel et doit tenter de trouver ses marques dans ce nouvel équilibre.

Cependant, personne ne peut dire à l'heure actuelle si cet accord institutionnel qui fonde la sixième réforme de l'État marquera ou non le commencement de la fin des problèmes communautaires en Belgique ou si, au contraire, il en marque la fin du commencement. Il y a fort à parier que si cet accord a pu satisfaire, ou tout du moins calmer, certains « appétits » au nord du pays, il arrivera sans doute un moment où, si le déséquilibre socio-économique reste semblable entre la Flandre et la Wallonie, certains partis flamands « reviendront à la charge » avec de nouvelles exigences. Il faut toutefois espérer que cette réforme marque le début d'une nouvelle ère de stabilité pour le pays, qui devra désormais « aller de l'avant » sur ces nouvelles bases.

Auteurs : Souad Razzouk et Julien Milquet  
Décembre 2011

**DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !**

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,  
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles





**Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation**  
**Rue des Deux Eglises 45 - 1000 Bruxelles**  
**Tél. : 02/238 01 00**  
**[info@cpcp.be](mailto:info@cpcp.be)**