

**DEUX COURRIERS HEBDOMADAIRES DU CRISP  
POUR MIEUX COMPRENDRE LES ENJEUX DU  
PROCHAIN DÉBAT INSTITUTIONNEL : « LES  
NÉGOCIATIONS COMMUNAUTAIRES SOUS LE  
GOUVERNEMENT VERHOFSTADT II. FORUM  
INSTITUTIONNEL ET BRUXELLES-HAL-  
VILVORDE » ET « LE MANIFESTE DU GROUPE IN  
DE WARANDE ».**

*Jean-Paul NASSAUX*

Il semble aujourd'hui établi que les résolutions votées par le Parlement flamand le 3 mars 1999 ouvrent une phase nouvelle dans le processus institutionnel belge<sup>1</sup>. Si elles se heurtèrent à l'époque à une fin de non-recevoir de la partie francophone, elles demeurent la source d'inspiration principale des revendications flamandes relatives à la réforme de l'Etat et elles représentent le document de référence par rapport auquel peuvent être appréciées les différentes propositions émanant du nord du pays. L'année 2007 est annoncée comme une année particulièrement sensible pour l'avenir de la Belgique. Il est quasi certain qu'une nouvelle grande négociation communautaire précèdera la mise en place d'un nouveau gouvernement fédéral, dans un contexte de durcissement flamand après l'échec des discussions relatives à la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde et alors que sont élaborés divers scénarios flamands de remaniement de la structure institutionnelle. Le CRISP nous livre deux courriers hebdomadaires qui portent sur des développements intervenus au cours de l'actuelle législature fédérale<sup>2</sup>. Leur lecture

---

<sup>1</sup> Cfr G. PAGANO, « Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'Etat », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°1670-1671, 2000.

<sup>2</sup> J.BRASSINNE de la BUISSIERE, « Les négociations communautaires sous le gouvernement Verhofstadt II. Forum institutionnel et Bruxelles-Hal-Vilvorde », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°1903-1904, 2005.

G. PAGANO, M. VERBEKE et A. ACCAPUTO, « Le manifeste du groupe In de Warande », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1913-1914, 2006.

contribuera certainement à affiner la connaissance de tous ceux qui se sentent concernés par l'évolution institutionnelle de l'Etat belge.

J. Brassinne de la Buissière entame son étude par un rappel des résolutions votées par le Parlement flamand le 3 mars 1999 et par un bilan des compromis institutionnels intervenus lors de la législature fédérale 1999-2003 : accords du Lambermont, accord du Lombard, accord du 26 avril 2002.

Après les élections fédérales du 18 mai 2003, l'accord de gouvernement du 13 juillet 2003 (souscrit par le VLD et le MR, d'une part, le PS et le SP.A-Spirit, d'autre part) comporte plusieurs passages institutionnels. Un nouveau rôle est confié au Comité de concertation et la création d'un Forum institutionnel auquel doivent être associées les communautés et les régions, est prévue. Les missions de ce Forum, auquel sont renvoyés l'ensemble des problèmes relatifs à la réforme de l'Etat, découlent en grande partie de l'accord du renouveau politique du 26 avril 2002. Il doit préparer les textes des articles nouveaux à insérer dans la Constitution, ainsi que des projets de loi relatifs à la réforme du système bicaméral, concrétiser l'autonomie constitutive à accorder à la Région de Bruxelles-Capitale, élaborer la révision de l'article 195 de la Constitution (l'accord du 26 avril 2002 prévoyait notamment de simplifier la révision de la Constitution en supprimant la nécessité de déclarer une liste d'articles à réviser sous la législature précédant celle où l'on réviserait la Constitution), insérer dans la Constitution l'appellation de Parlements pour les assemblées des entités fédérées, jusque-là qualifiées de « conseils »( cette réforme sera opérée par la modification de la Constitution en date du 2 juillet 2004-*MB*, 13 août 2004)... Le Forum doit en outre examiner et préparer par des projets de loi des solutions pour différentes questions en vue de contribuer à une plus grande cohérence structurelle de la répartition des compétences fédérales, régionales et/ou communautaires. Dans ce cadre, il doit traiter entre autres de la sécurité routière, de l'octroi de licences en ce qui concerne le commerce des armes et de la coopération au développement. L'accord de gouvernement aborde d'autres points institutionnels tels que la démocratie citoyenne et participative, l'augmentation des moyens financiers accordés à la Région de Bruxelles-Capitale au titre de capitale, l'équilibre des finances publiques tel que requis par les dispositions européennes (un nouvel accord de coopération plus strict pour les entités fédérées doit être réalisé).

L'accord de coopération ne fixe aucune date quant à la création et au démarrage des travaux du Forum et il apparaît rapidement que les partis francophones de la majorité ne sont pas désireux de précipiter les échéances. Début janvier, il est entendu au sein de la majorité que le Forum institutionnel ne peut être créé qu'après les élections régionales, communautaires et européennes du 13 juin 2004.

A l'approche de ces dernières, le dossier de la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde revint en force dans le débat politique. Des dispositions relatives aux circonscriptions de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Louvain et Nivelles avaient été décidées lors de l'accord du 26 avril 2002 et traduites dans une loi du 13 décembre 2002. Celles-ci furent annulées par l'arrêt du 26 mai 2003 de la Cour d'arbitrage. En janvier 2004, se référant à cet arrêt, 25 bourgmestres de Hal-Vilvorde (sur 35) se déclarent prêts à boycotter l'organisation du scrutin européen si la scission n'était pas intervenue pour le 1<sup>er</sup> avril 2004. Les partis flamands de la majorité fédérale s'engagent alors à faire figurer la scission à l'ordre du jour du Forum institutionnel qui doit s'ouvrir après les élections. Le gouvernement flamand qui se met en place suite aux élections régionales du 13 juin 2004 repose sur une coalition comprenant le cartel CD&V- NVA, le VLD et le cartel SP.A-Spirit. L'accord du gouvernement flamand complète et actualise les résolutions du Parlement flamand, il demande plus de compétences pour la Flandre, veut réaliser des ensembles de compétences plus homogènes et comprend des revendications relatives à Bruxelles. Les partis de la majorité flamande insistent sur la nécessaire scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de l'arrondissement judiciaire bilingue de Bruxelles et le gouvernement flamand s'engage à tout mettre en œuvre au niveau fédéral pour que cette scission intervienne « sans délai » par l'adoption d'une proposition de loi commune aux partis de la coalition flamande.

Dans sa déclaration de politique générale du 12 octobre 2004, le Premier ministre Guy Verhofstadt annonce la composition et la convocation sous huitaine du Forum. Soulignant qu'une solution à la question de Bruxelles-Hal-Vilvorde ne peut être imposée par une communauté au détriment de l'autre, il propose une méthode de négociation sur ce point qui ne passe pas par le Forum.

En octobre 2004, six propositions de loi relatives à la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde sont déposées, dont trois émanent de députés flamands et trois de députés francophones.

Le Forum est installé le 19 octobre 2004. Il est composé de 19 membres, 9 néerlandophones (4 VLD, 3 SP.A, 1 N-VA, 1 CD&V), 9 francophones (4 PS, 2 MR, 2 CDH, 1 Ecolo) et un germanophone. Il est décidé qu'une coprésidence sera assurée par les deux ministres fédéraux des réformes institutionnelles, Johan Vande Lanotte et Didier Reynders. La base de discussion est la déclaration du Premier ministre mettant en exergue l'importance du dialogue. Aucune autre réunion du Forum ne se tient en 2004. Lors de la réunion du 19 janvier 2005, les discussions sur les thèmes à aborder débouchent sur un constat de désaccord. La réunion suivante n'aura jamais lieu.

Le 9 novembre 2004, le Comité de concertation décide de créer une instance spécifique pour traiter de Bruxelles-Hal-Vilvorde : la Conférence interministérielle de Réformes institutionnelles. Cette conférence ne se réunit qu'une seule fois (le 17 janvier 2005) et elle décide de créer un groupe de travail composé d'experts et de parlementaires.

En décembre 2004, malgré la résistance francophone, les partis flamands obtiennent que les différentes propositions de loi relatives à Bruxelles-Hal-Vilvorde soient mises à l'ordre du jour de la commission de l'Intérieur de la Chambre. Mais les travaux de la commission n'entreront jamais dans le vif du sujet. C'est finalement un groupe de travail informel, réuni par le Premier ministre à partir du 24 avril 2005, qui esquissera un projet d'accord. Celui-ci, élaboré au cours de la sixième réunion du groupe, tenue le 9 mai, tente d'équilibrer la demande flamande (extinction de certains droits actuellement consentis aux francophones de la périphérie, au moins pour les nouveaux venus) et la demande francophone (maintien ou extension de certains droits consentis aux francophones de la périphérie). L'auteur relève que la possibilité, prévue dans le projet d'accord, de confier à la Communauté française des compétences dans les communes à facilités représente une évolution intéressante dans le débat communautaire belge. Mais il rapporte aussi que certains commentateurs, en particulier du côté flamand, ont estimé que cet élément a constitué le « pas de trop » que les francophones auraient dû s'abstenir de faire pour ne pas braquer les négociateurs flamands. Refusé par Spirit, le projet d'accord ne sera pas concrétisé. Au terme du débat qui a suivi la déclaration gouvernementale du 11 mai 2005, il est apparu qu'aucune autre négociation institutionnelle ne serait menée sous l'actuelle législature fédérale. Les tensions qui se sont exprimées lors de ces débats, resteront dans les mémoires lors des

négociations institutionnelles qui devront avoir lieu après les prochaines élections fédérales (2007).

Giuseppe Pagano, Miguel Vebeke et Aurélien Accaputo partent également des résolutions votées par le Parlement flamand le 3 mars 1999 pour traiter du manifeste du groupe In de Warande qui a été publié en novembre 2005. Ils notent que, contrairement aux résolutions du Parlement flamand, le manifeste n'envisage plus seulement l'accroissement de l'autonomie flamande et le transfert de nouvelles compétences vers les régions ou les communautés mais prône l'indépendance de la Flandre et, en corollaire, la disparition de l'Etat belge. En outre, le manifeste ne se limite pas à dessiner les contours de la future Flandre indépendante, mais il décrit également dans le détail ce que devrait être le destin de Bruxelles, de la Wallonie et de la Communauté germanophone. Le groupe In de Warande a été fondé par René de Feyter, ancien administrateur-délégué du Vlaams Ekonomisch Verbond (VEV, devenu Voka-VEV). Trois membres d'In de Warande maintiennent les liens avec le Voka-VEV. Le groupe compte aujourd'hui seize personnes généralement peu connues en Wallonie. Il est présidé par Remi Vermeiren, ancien président du comité de direction de KBC Bancassurance Holding.

Le manifeste constate que la Flandre a acquis un niveau remarquable de prospérité grâce à sa position géographique et à la qualité de sa main d'œuvre. Elle se trouve néanmoins sous la menace de facteurs nouveaux avec le glissement vers l'est du centre de gravité de l'économie européenne et mondiale, le poids des salaires gonflés par les charges sociales, le vieillissement inéluctable de la population.

Après avoir esquissé ce que pourrait être la Flandre indépendante, le manifeste consacre un chapitre aux différences actuellement observables entre la Flandre et la Wallonie et il utilise pour cela une série de tableaux statistiques. Dans tous les domaines abordés (orientation politique, taux de croissance économique, emploi et chômage, productivité et coûts salariaux, vieillissement démographique, soins de santé, mobilité...), le groupe rapporte des différences substantielles entre les régions ou les communautés et il montre la supériorité de la Flandre. Du point de vue démographique, si le groupe reconnaît que la Wallonie se trouvera en 2030 dans une situation plus favorable que la Flandre, la Belgique et même l'Europe des quinze ou vingt-cinq en termes d'actifs potentiels, il considère que la productivité du travail et le taux d'emploi sont plus importants que le

nombre d'actifs potentiels et tient donc pour négligeable la possibilité d'une inversion des transferts, même en 2030.

L'objectif est d'illustrer que si la Belgique, union politique, économique et monétaire, avait le devoir d'améliorer la convergence entre ses régions, elle a échoué et que les réformes successives n'ont fait qu'aggraver la situation. Le troisième chapitre du manifeste porte sur le mauvais fonctionnement de l'Etat fédéral belge, justifiant ainsi le pas vers l'indépendance- accompli dans le chapitre suivant- plutôt que vers de nouveaux transferts de compétences.

Le caractère inadapté et inefficace de l'appareil étatique belge débouche notamment sur des transferts excessifs et contre-productifs entre la Flandre et la Wallonie. Après avoir réfuté l'argument selon lequel dans le passé les transferts ont été financés par la Wallonie au bénéfice de la Flandre, le groupe identifie quatre sources potentielles de transfert : la sécurité sociale, les opérations de l'Etat fédéral, le financement des régions et des communautés et les intérêts de la dette fédérale. Le passage en revue de ces différents types de transferts aboutit pour le groupe à un montant total de 10,4 milliards d'euros versés par la Flandre aux autres régions et communautés.

Pour le groupe, la solidarité joue un rôle-clé dans les transferts. Mais cette solidarité, censée permettre le redressement de l'économie wallonne, n'a pas entraîné la reconversion de l'économie wallonne et s'est même révélée contre-productive. Quant à la Région bruxelloise, le manifeste attribue son recul à la gestion de Bruxelles depuis 1989, pointant plus particulièrement l'échec des politiques bruxelloises de l'emploi ainsi qu'un enseignement francophone peu performant. Pour le groupe, la Région bruxelloise est trop petite pour assumer la même autonomie de gestion que la Flandre ou la Wallonie et souffre de déséconomies d'échelle. Il règne une trop grande confusion entre le niveau régional et le niveau communal, ce qui rend impossible toute action de la Région contre l'éparpillement des compétences communales entre dix-neuf entités et conduit à des politiques inefficaces en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'enseignement, d'emploi et de sécurité. Le manifeste reproche à la Région de Bruxelles-Capitale de privilégier les préoccupations locales et de négliger de la sorte la promotion de sa fonction et de son rayonnement internationaux.

En conséquence, l'indépendance de la Flandre et de la Wallonie apparaît pour le groupe In de Warande comme la seule solution durable pour l'une

comme pour l'autre. Car, même si on le souhaitait, le retour à l'Etat unitaire semble irréalisable ; les régions et les communautés ont acquis nombre de compétences qu'elles ne souhaitent pas céder et qu'elles n'accepteront pas de voir réduire. Par contre, l'évolution européenne facilite l'accession à l'indépendance de la Flandre et de la Wallonie : le principe de subsidiarité prôné par l'Union européenne implique en effet l'exercice de compétences non-européennes au niveau le plus décentralisé qui est aussi le plus efficace. Le manifeste esquisse un statut pour Bruxelles fondé sur les principes suivants : Bruxelles gardera un pouvoir local fort qui sera soutenu par la Flandre, la Wallonie, si elle le souhaite, et l'Union européenne. Ce soutien implique que ces partenaires financent le fonctionnement de Bruxelles et qu'ils aient donc un droit de regard sur les dépenses. Pour de nombreuses raisons (géographique, historique, administrative...), Bruxelles doit rester la capitale de la Flandre.

Après avoir ainsi décrit le contenu du manifeste, Giuseppe Pagano, Miguel Verbeke et Aurélien Accaputo font état des réactions qu'il a déclenchées. Ils relèvent que celles-ci n'ont pas été à la hauteur du caractère radical du manifeste. Ni le gouvernement wallon ni les principaux partis francophones n'ont publié de réaction officielle. En Flandre, si la presse a réagi avec une certaine compréhension, les grands partis se sont abstenus de soutenir officiellement le manifeste. Quant à la discrétion du Vlaams Belang, elle s'explique avant tout par le souci de ne pas alimenter les doutes sur l'indépendance du groupe In de Warande. Mais ce qui frappe surtout les auteurs du courrier hebdomadaire, c'est l'absence de réprobation officielle en Flandre.

Giuseppe Pagano, Miguel Verbeke et Aurélien Accaputo exposent également les faiblesses du manifeste, qui conduisent à s'interroger sur sa crédibilité scientifique. Ils épinglent notamment le fait qu'en classant, dans le paragraphe relatif aux orientations politiques, le Vlaams Belang et le Front national dans la rubrique « centre-droit », le manifeste occulte la présence parmi la population flamande d'une droite extrémiste, raciste et xénophobe.

Ils notent aussi que le manifeste établit une estimation particulièrement élevée des transferts entre la Flandre et la Wallonie. En définissant de façon extensive et variable, selon les circonstances, la notion de transfert, le groupe aboutit à des montants qui dépassent largement la plupart des estimations antérieures. Le manifeste semble avoir gonflé les chiffres pour

frapper les esprits, par exemple, en voulant atteindre, même au prix d'hypothèses arbitraires, le montant symbolique de 10 milliards d'euros.

Les auteurs du courrier identifient un certain nombre de points communs entre le manifeste et les résolutions du Parlement flamand. Mais ils relèvent une différence essentielle : là où le manifeste tient pour impossible une amélioration sensible de l'actuel modèle fédéral belge et opte en conséquence pour l'indépendance totale de la Flandre, les résolutions donnaient précisément pour objectif à la nouvelle réforme l'amélioration du système belge par une répartition des compétences qui accroîtrait leur homogénéité. Les auteurs évoquent aussi deux appels publiés dans le journal *De Standaard* les 2 avril 2004 et 14 avril 2006 par un certain nombre de Flamands d'horizons divers en faveur de plus d'autonomie pour les entités fédérées. Ces appels sont repris dans le journal sous l'appellation « manifeste du printemps ». Les signataires du 14 avril 2006 font explicitement référence au groupe de réflexion In de Warande et avancent des revendications portant sur le transfert des leviers économiques aux Etats fédérés et sur la responsabilisation financière de ceux-ci. Ils reprennent également des exigences traditionnelles du mouvement flamand (sur le statut de Bruxelles, les facilités, l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde).

Giuseppe Pagano, Miguel Verbeke et Aurélien Accaputo concluent qu'il s'agit pour la Flandre d'abandonner au plus vite le poids mort wallon. Ils constatent que les arguments développés par le groupe In de Warande se retrouvent de plus en plus souvent dans des textes en principe plus modérés, qui n'hésitent d'ailleurs pas à y faire explicitement référence, illustrant une pression croissante en Flandre, qui va généralement dans le sens des résolutions du Parlement flamand et qui réclame un nouveau transfert de compétences substantiel vers les entités fédérées, en ce compris certains domaines de la sécurité sociale. Pour les auteurs du courrier hebdomadaire, « *c'est quand de puissants intérêts économiques se mêlent à de vieux ressentiments d'origine culturelle qu'apparaissent les pensées les plus extrêmes, et donc, aussi, pour reprendre les mots de Keynes, « les plus dangereuses, pour le bien comme pour le mal ».*

Nous ajouterons que la Belgique, même si elle s'y trouve particulièrement exposée, n'est pas seule à être concernée par le phénomène qui consiste à voir des régions riches s'affranchir de leur Etat en vue de mettre un terme à la solidarité avec des régions plus pauvres. Nous avons déjà dressé un parallélisme entre le groupe In de Warande et l'Institut de Locarn en



Bretagne<sup>3</sup>. Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne, adopté par referendum le 18 juin dernier, en est une autre illustration<sup>4</sup>.

Il s'agit d'une tendance qui se développe dans différents pays européens. La réponse qu'y apportent leurs dirigeants ne s'inscrit pas dans le clivage classique droite/gauche. Ainsi, alors que le gouvernement socialiste espagnol de José Luis Rodriguez Zapatero a concédé aux Catalans un surplus d'autonomie, le gouvernement italien de centre-gauche de Romano Prodi a prôné le « non » au referendum des 25 et 26 juin 2006 décidé par son prédécesseur Silvio Berlusconi. Ce referendum portait sur une réforme qui attribuait notamment, suite à la pression de la Ligue du Nord, davantage de pouvoir aux régions. L'une des craintes de l'actuel gouvernement italien était précisément que cette « dévolution » « *divise l'Italie en deux* », augmentant les inégalités entre le nord et le sud<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Cfr J.-P. NASSAUX, « L'ethnisme, le projet d'autonomie sociale et individuelle et la mondialisation », *Pyramides, Revue du Laboratoire de Recherches en Administration publique de l'Université Libre de Bruxelles*, Numéro 9-Printemps 2005, pp.127-128.

<sup>4</sup>Signalons qu'une politique linguistique très agressive est également menée en Catalogne afin de donner la priorité au catalan sur le castillan. Voir, par exemple, l'article de *Libération* du 19 juin 2006, « L'espagnol, langue étrangère en Catalogne ».

<sup>5</sup> *Le Soir*, 24 et 25 juin 2006.