

ADMINISTRATION PUBLIQUE

REVUE DU DROIT PUBLIC
ET DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

=====
EXTRAIT
=====

BRUYLANT
BRUXELLES

LA NOUVELLE RÉFORME DE L'ÉTAT : PROCESSUS, CONTENU, MÉTHODE

par

Pascal DELWIT,
Professeur à l'Université libre de Bruxelles,
Directeur du centre d'étude de la vie politique
de l'Université libre de Bruxelles,

et

Benoit HELLINGS,
Chercheur à l'Université libre de Bruxelles

1. L'essence des accords dits de la Saint-Polycarpe ou du Lambermont¹ adoptés par la Chambre et le Sénat en juin 2001 tient en un équilibre nouveau atteint entre les velléités régionalistes d'une très grande partie du monde politique flamand et la volonté des élites francophones de modifier la loi de financement de 1989 afin de garantir un financement décent des Communautés. La teneur de l'*échange* intervenu se présente donc sous une forme relativement simple : un refinancement des Communautés et l'acceptation de la régionalisation de certaines compétences.

En vérité, cette simplicité n'est qu'apparente : les données négociées et adoptées à travers les accords du Lambermont mais aussi ceux dit du Lombard et de la Saint-Boniface révèlent un équilibre tout à la fois subtil et surprenant. Dans cette contribution, nous dresserons le contexte à l'entame de la négociation, la teneur des accords et le laborieux processus de leur adoption.

Dans un deuxième temps, nous examinerons dans quelle mesure, les formes de la négociation s'inscrivent dans une continuité des réformes de l'Etat antérieures ou si elles recèlent des dimensions inédites marquantes.

I. ORIGINE ET CONTENU DES ACCORDS DU LAMBERMONT

§ 1^{er}. POSTURES PRÉALABLES

2. Durant les dix-huit mois qui avaient précédé le scrutin du 13 juin 1999, le « climat » communautaire s'était particulièrement tendu². Plusieurs dossiers avaient cris-

pé les relations entre acteurs politiques du Nord et du Sud du pays.

- L'adoption, début 1998, de la circulaire interprétative du ministre régional flamand Leo Peeters (SP) sur l'usage des facilités linguistiques dans les communes à facilités de la périphérie bruxelloise³.
- La question de l'amnistie. Au mois de juin 1998, l'assemblée régionale flamande, à l'initiative du député régional Suykerbuyk (CVP), avait voté un décret visant à octroyer une allocation à certaines « victimes de la répression » et de la guerre. Le vote était intervenu sur la base d'une majorité alternative : seuls les élus du CVP, de la Volksumie et du Vlaams Blok s'étaient prononcés en faveur de cette proposition. L'assemblée régionale flamande n'était pas compétente pour adopter une telle disposition, ce qu'a ensuite confirmé la Cour d'arbitrage.
- Le Parlement flamand avait adopté, en mars 1999, cinq résolutions relatives à l'approfondissement des réformes de l'Etat. Etaient par exemple promus l'autonomie fiscale supposant le transfert intégral de l'impôt des personnes physiques aux entités fédérées, des paquets homogènes de compétences (régionalisation des lois communales et provinciales, transfert des normes, exécution et financement des soins de santé et des allocations familiales aux Etats fédérés, détermination par les Régions en accord avec le fédéral des politiques d'activation des allocations de chômage et conclusion d'accords sociaux régionaux).

Aux yeux des partis francophones, cette voie ne pouvait conduire qu'à la fin de la solidarité interpersonnelle et de la sécurité sociale fédérale, de même qu'à l'établissement d'un dumping fiscal et social. Aussi, avant les élections, aucun parti francophone n'avait repris dans son

¹ Saint-Polycarpe parce que, dans la coutume médiatique francophone, les accords institutionnels portent généralement le nom du Saint du jour où ils ont été finalisés. Lambermont (appelés ainsi en Flandre), d'après le nom de la résidence du Premier Ministre où les accords ont été engrangés.

² Voy. P. DELWIT, « Le communautaire en équilibre précaire », *Politique*, n° 18, novembre 2000.

³ Dont Guy Verhofstadt disait le plus grand bien : « Elle (la circulaire Peeters) coule de source. Elle traduit notre position et celle de la Communauté flamande. Les Francophones ne doivent pas évoquer un quelconque changement d'attitude des Flamands : les facilités ont toujours été conçues comme un processus transitoire ». *Le Soir*, 6 avril 1998.

programme l'hypothèse d'une éventuelle réforme de l'Etat, même si tous les responsables politiques étaient conscients de l'enlisement financier de la Communauté française et de la nécessité impérieuse d'atteindre une solution structurelle sur cette question.

A l'inverse, toutes les formations politiques flamandes réclamaient peu ou prou un certain nombre d'avancées institutionnelles largement développées dans les résolutions du Parlement flamand.

3. La tenue de l'élection, la crise de la dioxine et les résultats du 13 juin 1999 ont cependant modifié la donne. D'emblée la question communautaire n'a pas été à l'avant-plan (tant dans la mission d'information de Louis Michel que de formation du gouvernement de Guy Verhofstadt). La priorité a d'abord été la résolution de la crise de la dioxine, l'image de la Belgique et le renouveau économique et social censé être incarné par le gouvernement arc-en-ciel. Pour avancer dans la résolution des problèmes communautaires, un groupe de travail fut mis sur pied : la commission interinstitutionnelle pour le renouveau institutionnel (CIIRI)⁴. Il était co-présidé par Philippe Moureaux, patron des socialistes bruxellois, et Patrick Vankrunkelsven, alors président de la Volksunie. Cette commission avait pour vocation de dissiper les tensions communautaires et de débattre dans un cadre serein. En vérité, elle n'a eu qu'un effet limité sur le débat communautaire mais elle a déblayé le terrain en certaines occasions. Au final, c'est bel et bien le gouvernement fédéral qui, en la matière, conserva l'initiative.

4. Une première étape est franchie en décembre 1999. Le gouvernement fédéral met fin au régime transitoire relatif à la loi de financement des Communautés de 1989. Le précédent exécutif n'y était pas arrivé. Jusqu'alors la répartition du nombre d'élèves tenait compte de la population scolaire recensée en 1988, soit 42,45% pour la Communauté française et 57,55% pour la Communauté flamande. Le 1^{er} décembre est conclu l'accord dit de la Saint-Eloi. La base de calcul de l'impôt partagé est revue. Le critère objectif retenu est le nombre d'élève de 6 ans à 17 ans accomplis. Cette modification entraîne pour le budget 2000 de la Communauté française des recettes supplémentaires d'environ 62 millions d'euros. En effet, les parts respectives s'établissent à 57,08% pour la Communauté flamande et 42,92% pour la Communauté française⁵. Parallèlement, cet accord admet le principe de centimes sous-tractionnels « encadrés » en matière de fiscalité régionale.

5. Après ce premier aboutissement, une négociation s'est engagée sur un plan plus large. Le refinancement induit par cet accord était très nettement insuffisant pour résoudre le problème structurel de la Communauté française

et le *front du refus* francophone avait de plus en plus de mal à tenir. Pierre Hazette (PRL) en fit la démonstration de manière étonnante en janvier 2000 : « Je ne veux pas faire un coup médiatique ou politique. Je veux simplement dire : 'Attention nous courons dans le mur'. Je suis très préoccupé. Je sens bien que les syndicats sont dans une situation où ils vont devenir agressifs. Et quels moyens la Communauté française aurait-elle de les satisfaire ? Je n'en vois pas. Le mode de financement des Communautés a été fixé en 1989 en période de réduction implacable des déficits budgétaires. Il fallait empêcher les « maudites communautés » de dépenser trop et de faire barrage à la folie dépensière des responsables de l'éducation. Il y avait un tel entraînement de dépenses, surtout au secondaire rénové, que l'on ne maîtrisait rien. D'où le choix en 1989 d'une enveloppe fermée. C'est ça la loi de financement. A-t-elle été conçue en fonction des besoins ? Non. Et cette ignorance des besoins, un jour ça explose. Voilà pourquoi je ne suis pas rassuré pour le moment »⁶.

Le 16 octobre 2000, le gouvernement fédéral en concertation avec les représentants des entités fédérées concluait un accord général dit de la Sainte-Thérèse ou de la Sainte-Perlette (selon les interlocuteurs et les médias). Il contient les données principales des futurs accords du Lambermont. Dans sa déclaration de politique fédérale du 17 octobre, Guy Verhofstadt en synthétise la teneur :

« L'accord a en premier lieu permis d'élargir sensiblement l'autonomie des Régions et des Communautés par le transfert d'un important paquet de nouvelles compétences. Ainsi, toute une série de taxes régionales comme la taxe de mise en circulation, l'eurovignette, les droits d'enregistrement et l'établissement d'hypothèques, les droits de tirage et la redevance radio et télévision sont régionalisés. Désormais, il reviendra aux Régions de fixer seules et en toute liberté les modalités, la base et le tarif de ces taxes. Ce transfert sera opéré dans le respect de la neutralité budgétaire. Pour ce qui est de la part restante qu'elles perçoivent de l'impôt sur les personnes physiques, les Régions obtiennent une autonomie fiscale et elles peuvent y appliquer des augmentations, des réductions ou des déductions. Cette marge de politique fiscale présente, en vue du maintien de l'Union économique et monétaire, une tension de 3,25% vers le haut et de 3,25% vers le bas des recettes totales et ce à partir du 1^{er} janvier 2001 et de 6,75% vers le haut et vers le bas à partir du 1^{er} janvier 2004, ce qui permettra *de facto* aux entités fédérées de mener une politique fiscale propre sans toucher naturellement à la progressivité.

Les Communautés quant à elles se voient conférer le droit de disposer de moyens supplémentaires dont le volume augmentera systématiquement compte tenu de la croissance pour atteindre en 2011 un montant de 1,125 milliards d'euros. La répartition de ces moyens supplémentaires évoluera progressivement d'une répartition

⁴ Ou « Corée ».

⁵ Ph. QUERTAINMONT, « L'évolution du financement des Communautés et des régions », in André LETON (ed.), *La Belgique. Un Etat fédéral en évolution*, Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDI, 2001, pp. 150 et ss.

⁶ *Le Soir*, 22 et 23 janvier 2000.

mixte initiale de 65% TVA – 35% impôt sur les personnes physiques à 100% d'impôt sur les personnes physiques dans les 10 ans.

La Communauté germanophone est confrontée à des difficultés financières. Ces besoins de financement seront pour cette raison pris en considération dans le cadre de la discussion globale sur le refinancement des Régions et des Communautés, indépendamment de l'actuel projet de loi liant la dotation de la Communauté germanophone à l'évolution de la population en âge d'obligation scolaire.

La loi communale et provinciale est également transférée aux Régions et ce sans exception géographique pour les communes à facilités. Dans la loi spéciale figureront des dispositions qui reprennent les garanties qui existent actuellement dans ces communes. Ce qui sera également le cas pour les Flamands de Bruxelles. (...)

Outre la régionalisation intégrale des compétences en matière d'agriculture et de commerce extérieur, certaines matières de la coopération au développement seront également transférées dès 2004 dans la mesure où elle porte sur des compétences des Communautés et des Régions »⁷.

Cette déclaration, en forme de « réforme de l'Etat qui ne disait pas son nom »⁸ donne rapidement lieu à de multiples réunions préparatoires pour couler cette nouvelle avancée institutionnelle sous la forme de lois spéciales et uniformiser les diverses interprétations en présence. En janvier 2001, les négociations entre partenaires du gouvernement fédéral mais aussi représentants des entités fédérées battent leur plein. Le 23 janvier 2001, le compromis de la Saint-Polycarpe ou du Lambermont en est donc la matérialisation.

§ 2. LE CONTENU DES ACCORDS DU LAMBERMONT

6. Quels sont les éléments principaux de l'accord ? Pour l'essentiel, il reprend les acquis de la Sainte-Thérèse (ou Perlette)⁹.

Sur le plan financier :

- Un refinancement des communautés est prévu. Les accords de la Sainte-Thérèse sont confirmés : les communautés sont refinancées sur une base forfaitaire.
- Les régions ont la possibilité de lever des centimes additionnels ou soustractifs à l'IPP. Cette mesure est toutefois encadrée dans une marge : de 3,25% jusqu'en 2003 de 6,75% à partir de 2004. Par ailleurs, la progressivité de l'impôt ne peut être affectée.

Sur le plan institutionnel :

- L'agriculture est régionalisée de même que le commerce extérieur. Il est toutefois prévu de maintenir une

agence fédérale du commerce extérieur. Enfin, la régionalisation de la coopération au développement extérieur est programmée pour 2004.

- Le droit organique des communes et des provinces est régionalisée.

7. Très vite, ces accords ont fait l'objet de vives contestations. La chose est normale dans le chef des partis d'opposition : le PSC, le CVP et le Vlaams Blok, sur des bases différentes, en contestent la valeur.

En revanche, elle apparaît plus problématique dans le chef de la Volksunie. Certes, le parti nationaliste flamand est une formation d'opposition à l'échelle fédérale. Mais elle est partie prenante à l'exécutif flamand. Or, celui-ci a donné son aval et Bert Anciaux, comme ministre communautaire flamand, et Patrick Vankrunkelsven, comme co-président de la CIRII, ont fait de même. Dès le 24 janvier 2001, des dissensions sont rendues publiques. Pour Geert Bourgeois, président du parti qui n'a pas lui-même pris part à la négociation, les accords ne reflètent pas toutes les dispositions décidées lors du préaccord de la Sainte-Thérèse. Il se dit mécontent des décisions prises en matière de régionalisation de la coopération au développement (dont les modalités doivent être rediscutées à partir de 2004) et de la non-prise en compte d'un débat sur la représentation des Flamands de Bruxelles. Au sein du parti nationaliste flamand, la confusion règne. Lors du bureau de parti réuni dès la fin du conclave institutionnel, la majorité des membres de cette instance approuve le compromis négocié. Cependant, parmi les votants, quatre députés sur huit les rejettent. Désavoué, le président du parti démissionne.

Enfin, il y a le Front démocratique des francophones, membre de la fédération PRL-FDF-MCC et, à ce titre, partie prenante de la majorité aux niveaux fédéral et fédérés.

Dès la fin du conclave qui a donné naissance aux accords du Lambermont, son président, Olivier Maingain, annonce que les députés et le sénateur de son parti ne voteraient pas la loi spéciale qui met en œuvre la régionalisation de la loi communale. Cette position n'est qu'une demi-surprise. Peu après, les accords de la Sainte-Thérèse, il avait déjà manifesté son courroux¹⁰. Maingain, qui n'a pas directement négocié ces accords – il n'y avait aucun interlocuteur du FDF autour de la table (voir *infra*) – s'insurge contre ce qu'il appelle la tutelle disciplinaire à l'encontre des bourgmestres francophones des communes à facilités de la périphérie bruxelloise¹¹ que ces accords, et plus particulièrement le volet concernant la régionalisation de la loi communale et provinciale, amorceraient. Car, c'est bien cet aspect-là du compromis qui dérange le FDF, qui s'est posé avec les sociaux chré-

⁷ Guy VERHOFSTADT, *Déclaration de politique fédérale : renforcer davantage la confiance*, Bruxelles, 17 octobre 2000.

⁸ L'expression est de Xavier MABILLE dans *Le Soir* du 22 janvier 2001.

⁹ Voir P. DELWIT et B. HELLINGS, « Les accords du Lambermont-Saint-Polycarpe », in *L'année sociale 2001*, Bruxelles, De Boeck, 2002, pp. 43-58.

¹⁰ *Le Soir*, 15 décembre 2000.

¹¹ A savoir Linkebeck, Rhode-Saint-Genèse, Drogenbos, Wemmel, Kraainem et Wezenbeck-Oppem.

tiens francophones, comme le défenseur le plus pointu des intérêts francophones en périphérie.

Le refus des parlementaires du FDF d'adopter une des deux lois spéciales liées aux accords du Lambermont et celui d'une partie des parlementaires de la Volksunie mettent très clairement en péril l'aboutissement de janvier 2001. En effet, comme il s'agit d'une loi spéciale¹², une majorité des deux tiers est nécessaire à la Chambre et au Sénat. Or, compte tenu de ces réactions politiques, cette majorité apparaît plus qu'hypothétique. La majorité imaginée composée du VLD, du SP, d'Agalev, de la fédération PRL-FDF-MCC, du PS, d'Ecolo et de la VU compte certes cent deux députés. Mais étant donné le désistement annoncé des parlementaires du FDF, toutes les voix de la Volksunie apparaissent indispensables.

Trouver une majorité pour le vote des accords du Lambermont constitue de la sorte la principale raison d'être de deux nouveaux accords en complément de ceux du Lambermont : les accords du Lombard et ceux de la Saint-Boniface.

§ 3. LES ACCORDS DU LOMBARD

8. Pendant près de cinq mois, le Premier ministre va miser ou feindre de miser sur le ralliement des parlementaires de la Volksunie. Pour le faciliter, l'exécutif fédéral encourage l'aboutissement de la négociation entamée concernant les institutions bruxelloises.

Dès le 25 janvier, le Premier ministre précise, à la Chambre, que la négociation de garanties concernant une représentation politique supplémentaire pour les Flamands de Bruxelles était de la compétence exclusive du gouvernement bruxellois. C'est ainsi qu'est annoncée la relance des négociations au sein de ce qu'on a appelé la « mini-Corée » bruxelloise. Cet organe interparlementaire, calqué sur son homonyme fédéral, avait pour but la négociation d'un accord intra-bruxellois qui améliorerait le « fonctionnement des institutions bruxelloises ». Lancée initialement sous la tutelle de François-Xavier de Donnée, cette conférence est par la suite présidée par Daniel Ducarme, président du PRL, devenu entre-temps président de la fédération PRL-FDF-MCC.

A l'origine, cette conférence avait pour but de mettre sur pied des mécanismes institutionnels à même d'empêcher le Vlaams Blok – présent en nombre¹³ au Parlement bruxellois – d'entraver le fonctionnement des institutions régionales, le principe du cordon sanitaire restant de mise à l'égard du parti d'extrême droite flamand.

Les partis flamands élargiront l'agenda de la commission. Leurs revendications tiennent en deux idées principales : d'une part, l'imposition d'office d'un éche-

vin flamand dans toutes les communes de la Région bruxelloise et, d'autre part, l'augmentation du nombre de députés néerlandophones au Parlement bruxellois, ceci au nom du « confort » des parlementaires flamands se disant débordés compte tenu de leur faible nombre et des sollicitations multiples dont ils font l'objet. Ces nouvelles exigences flamandes sont mal acceptées par les négociateurs francophones, dès lors qu'un accord original était intervenu pour délimiter les thèmes des discussions.

Pour leur part, les francophones souhaitent améliorer le sort réservé à la Région bruxelloise dans le paysage institutionnel belge. La Région bruxelloise est très clairement sous-financée, la commission communautaire française (COCOF) n'a pas les moyens de ses compétences et n'a pas de possibilité d'emprunt. Plus largement, les responsables flamands déniaient le statut de région à part entière à la Région bruxelloise.

9. La négociation est très difficile car les demandes sont éloignées et le poids du FDF est évidemment plus important qu'à l'échelle fédérale. Pendant plusieurs semaines, l'intérêt de la classe politique belge se focalise désormais sur une négociation qui, au départ, ne devait toucher que de menus problèmes bruxellois. Le règlement de ce qui se profilait tout doucement en crise gouvernementale devait visiblement passer par le déplacement du centre de gravité des débats du fédéral au niveau régional bruxellois. Guy Verhofstadt pèsera de tout son poids sur les négociateurs de la capitale pour que la négociation aboutisse au point de dessaisir partiellement les négociateurs de leur objet de discussion. Après une semaine d'intenses débats, les partenaires arrivent à un accord dans la nuit du 28 au 29 avril 2001.

Les principaux points de l'accord du Lombard sont les suivants :

- Le nombre de conseillers régionaux est augmenté. Il sera de 17 pour les conseillers néerlandophones et 72 pour les députés francophones. Au surplus, les ministres et secrétaires d'Etat sont remplacés au Parlement par leurs suppléants. Enfin, à la commission communautaire flamande (Vlaams Gemeenschap Commissie – VGC), cinq membres supplémentaires sont ajoutés aux dix-sept élus directs. Ils sont répartis à la proportionnelle entre les listes des sièges attribués aux listes du même sigle présentées pour l'élection directe des membres du Conseil flamand¹⁴.
- Pour éviter le blocage des institutions un nouveau mécanisme est mis en place : si la majorité absolue est atteinte dans l'assemblée régionale bruxelloise mais pas à l'intérieur d'un groupe linguistique, un deuxième vote intervient un mois plus tard. Il nécessite toujours la majorité absolue mais un tiers dans chaque groupe linguistique.

¹² L'accord du Lambermont consistait en fait en deux projets lois spéciales, l'un concernant le mode de financement des Communautés, l'autre la fiscalité des régions. Ces deux textes furent présentés l'un après l'autre aux députés et sénateurs.

¹³ Quatre députés sur onze appartiennent au Vlaams Blok.

¹⁴ Voir B. BAYENET, M. GASSNER, E. LENTZEN et F. THYS-CLÉMENT, « L'accord du Lombard et ses effets électoraux », in *L'année sociale 2001*, Bruxelles, De Boeck, 2002, pp. 25-42.

- Les commissions communautaires de la Région bruxelloise seront refinancées structurellement à concurrence de 50 millions d'euros par an. 25 millions proviennent du fédéral et 25 millions de la Région. La clé de répartition demeure inchangée : 80% pour la commission communautaire française et 20% pour la Vlaams Gemeenschap Commissie.
- Enfin dans les communes où au moins un élu de chaque groupe linguistique a signé l'acte de présentation du bourgmestre, il doit y avoir un échevin de chaque groupe linguistique. Cette obligation « est réputée remplie si le président du CPAS appartient au groupe linguistique correspondant à celui qui n'est pas représenté au collège ». Par ailleurs, des représentants néerlandophones siègeront dans tous les conseils de police de la Région bruxelloise.

Dès le lendemain cependant, Geert Bourgeois se dit toujours insatisfait : il devait nécessairement y avoir un échevin flamand dans toutes les communes bruxelloises, revendication inacceptable pour les partis francophones.

Pour faire plier les réticences du courant radical de la Volksunie, Guy Verhofstadt proposera d'accélérer le processus de fédéralisation de la coopération au développement, mais les positions prises par quatre des huit députés de la Volksunie rendaient ce changement d'attitude impossible. Les accords du Lombard n'ont donc pas contribué à donner une issue positive aux accords du Lambermont. Les formations de la majorité se tournent en conséquence vers l'opposition sociale chrétienne francophone pour permettre au dossier d'atterrir.

§ 4. LES ACCORDS DE LA SAINT BONIFACE

10. Ni le CVP, ni le PSC n'avaient été conviés aux négociations institutionnelles, ayant donné naissance aux accords du Lambermont et du Lombard. Toutefois, les principaux responsables politiques francophones savaient que, le cas échéant, l'appoint du PSC pourrait être déterminant.

Ignoré par la stratégie de Guy Verhofstadt, le PSC critique vertement les « abandons francophones » dans la négociation. Au surplus, les sociaux chrétiens dénonçaient l'inconstitutionnalité des projets¹⁵. Joëlle Milquet refusait notamment de donner son appui à un projet de loi

¹⁵ Un très âpre débat juridique va prendre place à partir du 27 janvier. En effet, certains juristes (dont les avis seront très vite relayés par des membres de l'opposition) se demandent si l'on peut régionaliser la loi communale par l'adoption d'une simple loi spéciale alors que la Constitution stipule que cette loi est de la compétence du législateur (sous-entendu fédéral). D'autres hommes de loi pensent que la Constitution comprend le mot « loi » dans son sens général (faisant référence aussi aux décrets et aux ordonnances régionaux). Vu ainsi, une révision de la loi fondamentale ne serait pas nécessaire; c'est la position défendue par les négociateurs de la Saint-Polycarpe. En effet, la déclaration de révision de la Constitution adoptée en mai 1999 est assez restrictive, les dispositions adoptées alors ne prévoyaient que des mesures à caractère technique, elles n'envisageaient aucunement une réforme de l'ampleur de celle qui a été négociée depuis lors. Quoiqu'il en soit, les arguments avancés lors de cette controverse pourraient alimenter plus tard des recours devant la Cour d'Arbitrage pour inconstitutionnalité des nouvelles lois spéciales.

très critiqué dans un premier avis rendu par le Conseil d'Etat en mars 2001 sur le volet « régionalisation de la loi communale »¹⁶. Les sociaux chrétiens stigmatisaient l'« improvisation » gouvernementale, dont les causes étaient à trouver dans la « méthode Verhofstadt ».

En même temps, les sociaux chrétiens n'ont jamais fermé la porte de manière définitive et laissé sous-entendre à plusieurs reprises leur éventuelle ouverture à un dialogue. Les responsables du PSC étaient en effet conscients, fondamentalement, que l'acquis engrangé en termes de refinancement de la Communauté française était somme toute non négligeable et que « son prix » était très honorable¹⁷. Au PSC, on partage l'avis des principaux négociateurs francophones – surtout socialistes – qu'un tel aboutissement a été permis par l'absence du CVP, rodé à ce type de négociations et doté de personnes ressources extrêmement compétentes et... intraitables.

Dès lors qu'il était devenu évident que tous les parlementaires Volksunie ne voteraient pas les deux lois spéciales, le parti social chrétien a été approché. La tâche n'était guère simple car la marge de manœuvre était étroite. Au PSC, Joëlle Milquet n'avait pas les coudées franches compte tenu notamment des réticences de Jean-Pol Poncelet. Inversement, la CSC-enseignement – tout particulièrement le Syndicat des instituteurs chrétiens – la pressait de franchir le Rubicon.

11. Fin mai 2001, se profile une « solution » : le PSC approuverait ou s'abstiendrait lors du vote des accords à la Chambre en l'échange d'une nouvelle discussion, une sorte de nouveau « pacte scolaire » strictement intra-francophone qui aurait trait à l'allocation des nouvelles ressources financières de la Communauté française obtenues grâce au refinancement que les accords du Lambermont permettent. Le 21 mai, commencent des négociations entre les états-majors du PS, du PSC, d'Ecolo et de la fédération PRL-FDF-MCC et certains ministres socialistes, libéraux et verts. Plusieurs rounds de négociation ont lieu au château de Val-Duchesse jusqu'au 5 juin 2001, moment où le « pacte intra-francophone » est scellé. L'accord de la Saint-Boniface voit le jour. Le PSC accepte de ne pas rejeter la loi spéciale relative au volet financier des accords du Lambermont. Le PSC s'abstient à la Chambre en l'échange de l'adoption d'un décret coulant juridiquement le contenu des accords de la Saint-Boniface.

Que contient l'accord de la Saint-Boniface ?

- Un partage des marges a été effectué. 25% sera consacré aux domaines non relatifs à l'éducation : culture, sport, santé, petite enfance, ... et 75% aux matières relatives à l'éducation.

¹⁶ Un deuxième avis, portant quant à lui sur le premier volet (refinancement des Communautés) sera rendu par le même Conseil d'Etat le 9 mars 2001. Il fut positif.

¹⁷ *La Libre Belgique*, 2 février 2001.

- Une partie des sommes dans le volet « Education » est immunisée pour revaloriser les salaires des enseignants.
- Dans le reste du volet « Education », une nouvelle clé est mise en place : 25% pour l'enseignement non obligatoire et 75% pour l'enseignement obligatoire. Dans ce dernier chapeau, la Communauté française s'engage à opérer un rattrapage en termes de frais de fonctionnement entre les différents réseaux pour que les écoles du réseau libre soient subventionnées à concurrence de 75% des subventions du réseau officiel. En contrepartie, les écoles libres devront soumettre leur comptabilité à des mesures de contrôle « comparables à celles prévues par le projet de loi sur les ASBL ». A l'horizon 2010, 37,5 millions d'euros supplémentaires seront affectés à la rénovation des bâtiments scolaires. Cependant, pour avoir accès à ces fonds, les écoles libres devront céder leur patrimoine immobilier à une ASBL qui sera chargée d'en garantir l'affectation exclusive à l'enseignement¹⁸.
- Un fond des « générations futures » est ouvert. 20% des nouvelles marges budgétaires y est affecté jusqu'en 2007, 25% après. L'idée est d'éviter que la Communauté française ne redevienne un jour demanderesse.

En revanche, aucune solution n'existe encore pour la deuxième loi, qui prévoit notamment la régionalisation de la loi communale et provinciale. L'agenda des votes à la Chambre et au Sénat est organisé en manière telle que de nouveaux pourparlers s'engagent à ce propos. Au Sénat, le vote en séance plénière ne pose pas de problèmes, compte tenu du vote de trois sénateurs de la Volksunie. La difficulté réside à la Chambre. L'abstention du PSC est nécessaire. Tout se résoudra en petits apartés, caucus et tractations plus ou moins discrets. Cinq amendements techniques du parti social chrétien sont finalement adoptés.

Pour s'abstenir lors du passage au vote sur la deuxième loi spéciale, le PSC réclame deux choses : un geste du Premier ministre et que le FDF ne vote pas contre. Le geste sera l'annonce de la signature de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe relative à la protection des minorités et la constitution d'un fonds de 75 millions d'euros pour la Région de Bruxelles-capitale¹⁹. On est largement dans le symbolique dans la mesure où la ratification est loin d'être acquise mais cela permet l'abstention des élus sociaux chrétiens et du FDF.

Le 29 juin à une heure du matin, la loi spéciale est adoptée avec la majorité des deux tiers convenue, le PSC s'est abstenu. Les accords du Lambermont ont passé la rampe. Six mois de débats institutionnels se clôturent.

¹⁸ *La Libre Belgique*, 5 juin 2001.

¹⁹ Celle-ci a été signée par le ministre des Affaires étrangères mais doit encore faire l'objet d'une ratification ainsi que d'un assentiment par les divers parlements régionaux et communautaires, dont le Parlement flamand.

II. RUPTURES ET CONTINUITÉS DANS LA MÉTHODE

12. L'aboutissement de cette nouvelle réforme de l'Etat s'est donc fait dans la difficulté. La réforme constitue une nouvelle redéfinition du paysage institutionnel belge. Diffère-t-elle, dans la méthode, des précédentes mutations institutionnelles ? La réponse à cette question est ambivalente.

En effet, un examen rapide des réformes institutionnelles antérieures révèle des configurations d'essence différente. En certaines situations, l'établissement du nouvel échafaudage institutionnel s'opère à l'occasion de la négociation gouvernementale. C'est ce qui se produit pour la réforme d'août 1980 et pour celle de 1988. En d'autres cas, la négociation est éventuellement prévue dans l'accord de gouvernement mais elle se réalise pendant la législature. Il en va ainsi des réformes constitutionnelles de 1970 et de 1993. Les accords du Lambermont appartiennent à cette dernière catégorie avec, cependant, une nuance : les chambres n'étaient pas constituantes pour ce qui concerne l'éventuelle réforme des institutions politiques.

L'adoption des réformes institutionnelles a pu être le seul fait de la majorité. Ce fut le cas en 1988 lors du difficile accouchement du gouvernement Martens VIII associant socialistes, sociaux chrétiens et la Volksunie. Il en avait été de même en 1980. En la circonstance, un gouvernement Martens II avait été établi en s'élargissant aux libéraux. D'autres réformes ont été votées grâce à l'adjonction de voix de formations de l'opposition. Cette situation s'était produite en 1970. Certains parlementaires libéraux avaient compensé des défections dans la majorité sociale chrétienne-socialiste. En 1993, Ecolo, Agalev et la Volksunie avaient aussi fait l'appoint du premier gouvernement Dehaene. La réforme de 2001 appartient à ce cas d'école. Nous l'avons examiné, le PSC, comme formation de l'opposition, a été déterminant pour l'aboutissement des accords du Lambermont. Son abstention dans les deux projets de lois spéciales a permis de décrocher la majorité des deux tiers au Sénat et à la Chambre.

13. Pour la présente réforme, l'établissement de la commission interinstitutionnelle pour le renouvellement institutionnel préparatoire à une réforme de l'Etat n'était pas, à proprement parler, nouvelle. Dans l'histoire politique belge, des groupes *ad hoc* ont souvent été mis en place à cet effet. Songeons par exemple à la Commission des XXVIII, créée en 1969, qui a joué un rôle indéniable dans l'avènement de la réforme de 1970. Celle-ci était composée de cinq délégués socialistes, sociaux chrétiens et libéraux, de deux représentants du FDF-RW et de la Volksunie, d'un mandataire communiste, des présidents de partis, du Premier ministre et des deux ministres en charge des relations communautaires²⁰. Il en va de

²⁰ A. MÉAN, *La Belgique de papa - 1970 - Le commencement de la fin*, Bruxelles, Pol-His, 1989, p. 111.

même pour le groupe de travail du « dialogue de Communauté à Communauté » lancé en mars 1992. Composé de quarante et une personnes, il rassemblait quatre représentants par parti démocratique et était dirigé par le Premier ministre Jean-Luc Dehaene.

14. En revanche, une chose est inédite dans la construction de la réforme de l'Etat de 2001 : la participation en tant que telle des représentants des entités fédérées (Régions et Communautés). Pour la première fois, formellement, une réforme de l'Etat fédéral (national) est négociée avec les Ministres-Présidents des entités fédérées. Francis Delpérée voit dans cette procédure le passage d'une logique fédérale à une dynamique confédérale : « Mais la méthode est plutôt confédérale. Jusqu'ici le fédéral se mettait d'accord sur les réformes et les imposait aux Régions et Communautés. Ici, le Lambermont a réuni ministres fédéraux et fédérés. La démarche devient confédéraliste »²¹. L'hypothèse avait été envisagée en 1992-1993, à un moment où les assemblées wallonne et flamande n'étaient encore constituées directement. Elle avait été abandonnée. En effet, à ce moment, la participation en tant que telle des Régions et communautés ne permettait pas *a priori* de dégager une majorité des deux tiers. Finalement, la majorité sociale chrétienne-socialiste trouva un accord avec trois formations de l'opposition, Ecolo, Agalev et la Volksunie.

Pour les accords du Lambermont, c'est au contraire, la perspective de pouvoir décrocher une majorité des deux tiers par ce biais qui a, entre autres, conduit à l'inclusion des entités fédérées dans la négociation. La Volksunie, absente du gouvernement fédéral, était présente au gouvernement de la Communauté flamande et pouvait donc faire l'appoint au Parlement fédéral.

Il est possible de relativiser cette nouveauté. Comme nous l'avons esquissé, chaque réforme a dégagé certaines particularités et des dimensions singulières en fonction du contexte politique, de l'état de la situation et des objectifs préalablement assignés. De même, en termes de représentation du personnel politique, deux choses peuvent être observées.

Lors des négociations précédentes, les formations politiques veillaient à constituer des délégations composées de sensibilités « fédéralisantes » et « régionalisantes » (ou « communautarisantes »). Les visions fédérales et régionales se confrontaient donc bien. A l'occasion de la discussion intervenue en janvier 2001, la dimension propre au contexte politique était présente. En effet, aux côtés du Premier ministre, des vice-Premiers ministres, et des Ministres-Présidents des entités fédérées, étaient rassemblées d'autres personnalités politiques : les présidents de partis, certains ministres régionaux, des représentants de partis et les deux co-présidents de la CIRII.

²¹ *Le Soir*, 8 février 2001.

Dans le même temps, il nous semble que cette nouveauté ne doit pas être mésestimée pour cinq raisons, au moins :

- Dès lors que le précédent existe, il est clair que toute négociation relative à une modification du paysage institutionnel associera nécessairement, dans le futur, les *représentants* des entités fédérées. A l'avenir, il ne sera plus possible de déterminer complètement des conditions *ad hoc* pour d'éventuels changements de la structure de l'Etat. Il y aura nécessairement les *délégués* de l'Etat fédéral, et ceux des régions et Communautés. Cette observation est cruciale car cela fixe, pour partie, les modalités de la discussion de même que les conditions de l'élaboration des compromis et des décisions. Nous avons pu brièvement le relever : jusqu'alors ce n'était pas le cas.
- Quand bien même les délégations étaient, dans le passé, composées de représentants politiques aux sensibilités et aux territoires différents, la logique et la dynamique de la négociation diffèrent cependant d'une réunion qui met aux prises des *représentants*. Fonctionnellement, les Ministres-Présidents des Régions et des Communautés *doivent* nécessairement veiller aux intérêts de l'institution qu'ils représentent et par rapport à laquelle ils auront à rendre des comptes. Il y a de la souplesse. Il y a de la flexibilité. Il n'empêche, personne ne peut se départir des *habits de sa fonction*.
- La présence des représentants des entités fédérées n'exclut pas une composition spécifique de la conférence des négociateurs. Toutefois, elle borne pour chaque formation la composition de leur représentation. Les formations politiques seront, en tout état de cause, représentées par leur président, leur (vice-)Premier ministre, leur Ministre(s)-Président(s) éventuel(s). C'est à partir de cette *base* que la délégation sera complétée. En d'autres termes, il peut être *a priori* plus complexe pour un parti d'associer toutes ses sensibilités internes. Vu différemment, il peut être plus simple pour une formation de ne pas associer tous ses *courants* au nom de cet argument fonctionnel. Pour la fédération PRL-FDF-MCC, la présence de Louis Michel, vice-Premier ministre, de Daniel Ducarme, Président du parti, de François-Xavier de Donnée, Ministre-Président de la Région bruxelloise, et d'Hervé Hasquin, Ministre-Président de la Communauté française *empêchait* tout élargissement. Les autres composantes de la fédération étaient absentes : le FDF et, dans une moindre mesure, le MCC. Nous avons soulevé l'impact que cela avait pu produire. En ce qui concerne le parti socialiste, la présence de Laurette Onkelinx, vice-Première ministre, d'Elio Di Rupo, Président du parti, de Jean-Claude-Van Cauwenberghe, Ministre-Président de la Région wallonne, et de Philippe Moureaux, co-président de la CIRII fixait la délégation. Autrement dit, on

observa qu'il n'y avait aucun socialiste liégeois dans la délégation du PS. Cela n'est pas passé inaperçu.

- Il y a fort à parier que la présence des Ministres-Présidents des Régions et Communautés aura désormais pour effet de réduire le rôle du Parlement fédéral (Chambre et Sénat). Que ce soit en amont ou en aval, on voit mal la Chambre et / ou le Sénat pouvoir s'immiscer dans un accord qui associera désormais les partis, et les exécutifs fédéral et fédérés. La faible intervention parlementaire n'est pas, fondamentalement, neuve dans les accords institutionnels. Mais en certaines occasions – par exemple dans la préparation de la réforme de 1980 –, la ou les commission(s) institutionnelle(s) de la Chambre et du Sénat avai(en)t joué un certain rôle.
- Enfin, cette présence formelle des entités fédérées a un impact sur la dynamique de la discussion. Auparavant, deux lignes de clivage structuraient les positions et la discussion institutionnelle : la dimension idéologique liée aux partis en présence et la dimension communautaire, relative au *sexe linguistique* des négociateurs. C'est sur cette base que s'échafaudaient les accords. Dans une certaine mesure, une troisième ligne de partage a été introduite : une vision fédérale *versus* une vision régionale (communautaire) du paysage institutionnel. Marcel Cheron, chef de groupe Ecolo au Parlement de la Communauté française et négociateur des accords de la Saint-Polycarpe, relevait cet élément : « Il y a eu de fortes tensions mais aussi des oppositions et des alliances qui n'étaient pas toujours les mêmes. Ce n'était pas toujours le Nord contre le Sud. C'était parfois le Nord et le Sud contre le fédéral »²². Il est clair que cette donne n'est pas complètement neuve mais qu'elle sera désormais opérante lors de chaque négociation.

15. Il est encore trop tôt pour relever tout ce que portent en eux les accords du Lambermont, du Lombard et de la Saint-Boniface. Soulignons cependant que la Belgique a connu une nouvelle avancée institutionnelle et fédérale significative : le droit organique des provinces et des communes, l'agriculture, le commerce extérieur et, à court terme, la coopération au développement sont régionalisés. Des éléments de régionalisation de la fiscalité ont été approfondis. Et les institutions bruxelloises ont été remodelées. Les communautés ont été sérieusement refinancées, ce qui enlève la plus dure et la plus difficile des épées de Damoclès qui pesait sur le personnel politique francophone depuis plusieurs années. Fondamentalement et psychologiquement, c'est un acquis majeur. La posture des élites politiques du sud du pays évolue – cette fois réellement – dans leur rapport aux élites politiques flamandes.

²² *La Libre Belgique*, 5 février 2001.

La grande délaissée reste incontestablement la Région bruxelloise, dont le sous-financement est manifeste. A n'en pas douter, cela sera un des enjeux cruciaux des débats futurs.

Sur le plan politique, trois faits méritent d'être soulignés.

1. Les accords du Lambermont ont été la goutte de trop pour la Volksunie. Les effets centrifuges qu'ils ont produits dans ce parti ont été tels qu'il a implosé. Quarante-cinq ans après sa création, le nationalisme flamand a perdu sa vitrine démocratique²³. Et il n'est pas sûr que la Nieuwe-Vlaamse Alliantie (N.VA) initiée par Geert Bourgeois ou Spirit, lancé par Bert Anciaux, soient à même de réellement la remplacer. Dans ce dernier cas, les péripéties de Spirit au printemps 2002 permettent d'en douter.
2. Les tensions dans la fédération PRL-FDF-MCC et à l'intérieur du FDF ont aussi été importantes. Ces six mois ont laissé des traces. Cela n'a cependant pas empêché les composantes de la fédération de créer le Mouvement réformateur (MR) au printemps 2002, mais sa dimension intégrative reste en deçà de ce qu'escomptaient plusieurs mandataires libéraux.
3. Au final, le PSC, devenu CDH en juin 2002, a bien tiré son épingle du jeu de l'épisode. Il est sorti de l'isolement politique dans lequel il restait confiné jusqu' alors. Au surplus, l'appoint nécessaire de ses voix lui a permis d'engranger des avancées substantielles pour l'enseignement libre confessionnel.

CONCLUSION

16. Au plan de la méthode, nous avons épinglé plusieurs éléments de continuité dans l'aboutissement du processus. Les moindres ne sont pas la difficulté d'atteindre une majorité des deux tiers et la mise en place de modalités *ad hoc* pour aboutir à un compromis. Néanmoins, la participation inédite des Ministres-Présidents des régions et communautés constitue un élément neuf important. Elle a conduit à une négociation entre partis, entre communautés linguistiques, et entre représentants de l'Etat fédéral et des entités fédérées. En outre, cette première participation anticipe indéniablement la présence des régions et des communautés dans les prochains *rounds* communautaires et institutionnels. Jusqu'à la réforme de juin 2001, deux *partenaires* avaient systématiquement été présents dans les négociations : le (futur) Premier ministre et les présidents de partis. A n'en point douter, les Ministres-Présidents des régions et communautés seront désormais une troisième composante structurellement associée à toute nouvelle négociation.

²³ Voy. P. DELWIT et E. VAN HAUTE, « L'implosion et la fin d'un parti : la Volksunie », in *L'année sociale 2001*, Bruxelles, De Boeck, 2002, pp. 13-24, et S. GOVAERT, « La Volksunie - Du déclin à la disparition - 1993-2002 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2002, n° 1748.