

Réflexions rétrospectives

sur le sort d'une circonscription bientôt scindée

La problématique électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde et la sixième réforme de l'État

par

Christian BEHRENDT

Professeur à l'Université de Liège

[Contribution publiée *in* :

Frédéric BOUHON et Min REUCHAMPS (dirs.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 139-152.]

Suite au scrutin législatif fédéral du 13 juin 2010, l'accord institutionnel du 11 octobre 2011 a, après de longues négociations politiques, dressé le cadre schématique de la réforme de l'État à venir. Au moment où nous écrivons ces lignes¹, aucun texte de loi ou de révision constitutionnelle n'a encore été déposé au Parlement fédéral², même si les préparatifs pour la mise en œuvre de la réforme ont déjà débuté dans les différents cabinets ministériels, et avant tout chez les deux secrétaires d'État aux Réformes institutionnelles (un néerlandophone et un francophone). Si donc, à ce stade, les mesures concrètes d'exécution de l'accord politique d'octobre 2011 n'existent pas encore sous forme de textes juridiques proprement dits, l'accord lui-même a déjà été inséré dans la *Note de politique générale* du nouveau gouvernement DI RUPO, dont il constitue une partie primordiale. C'est à ce titre que l'on peut le retrouver dans les *Documents parlementaires*³, et c'est sur ce texte – qui en constitue à ce jour la dernière émanation officielle – que nous entendons fonder les présents propos.

¹ Le texte de la présente contribution a été arrêté au 15 mars 2012.

² À l'exception de la proposition de révision de l'article 195 de la Constitution, de laquelle nous parlerons *infra*.

³ *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, 53^e législature, session ordinaire 2011-2012, n° 1964/016 du 22 décembre 2011 (82 pages).

Lorsqu'on se demande dans quelle mesure la sixième réforme de l'État aura un impact sur le domaine des *élections* – et plus précisément sur le droit électoral tel qu'il est actuellement en vigueur dans notre pays – plusieurs thématiques assez différentes viennent à l'esprit. Dans les lignes qui suivent, nous souhaitons nous concentrer sur une seule d'entre elles, à savoir la réforme de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV) – étant par ailleurs précisé que la réforme de l'État a aussi des incidences, non analysées ici, sur la composition du Sénat, sur le traitement du contentieux électoral dans les communes périphériques et, du moins potentiellement, sur la durée des législatures au niveau des parlements fédéral et fédérés⁴.

Aussi faut-il relever, au titre de précautions d'usage, la difficulté inhérente qui se déclare lorsqu'on tente – comme nous le ferons ci-après – de réaliser une analyse juridique à partir d'un document à caractère purement politique : inévitablement, le risque d'erreur est d'autant plus grand. En même temps, le travail mérite à notre sens d'être entrepris – car la seule alternative (très peu utile pour la collectivité) serait un mutisme académique complet jusqu'à la parution au *Moniteur belge* de tous les textes définitivement votés.

* * *

Pour bien comprendre la portée de la réforme de BHV, telle qu'elle a été convenue dans l'accord institutionnel du 11 octobre dernier (et donc pour mesurer la *signification exacte* des modifications relatives aux règles qui président, sur le territoire des arrondissements administratifs de Hal-Vilvorde et de Bruxelles-Capitale, à l'élection des députés de la Chambre des Représentants⁵), il semble indiqué de débuter nos développements par un bref rappel historique (*I*), avant de présenter la portée de la réforme proprement dite (*II*). Dans ce contexte il convient aussi de signaler que les propos qui suivent valent aussi, et ce aux termes mêmes de l'accord institutionnel, *mutatis mutandis* pour l'élection des députés européens⁶.

⁴ Sur ce dernier point, on consultera l'étude de Frédéric BOUHON intitulée « La fréquence des élections », publiée *infra* dans le présent ouvrage.

⁵ Pour le Sénat, le ‘problème de BHV’ devient sans objet, en raison de la réforme de la Haute Assemblée qui, dorénavant, ne sera plus élue directement. À cet égard, nous laissons de côté le mécanisme tout à fait spécifique (et passablement compliqué) que l'accord institutionnel instaure pour la future cooptation des sénateurs d'expression française : pour la désignation des quatre sénateurs cooptés francophones, l'accord prévoit en effet que seront également pris en compte les suffrages que les électeurs des différents cantons électoraux de l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde auront, lors de l'élection à la Chambre des représentants, exprimés en faveur des candidats d'expression française (*Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, 53^e législature, session ordinaire 2011-2012, n° 1964/016 du 22 décembre 2011, p. 6). À notre sens il faut voir dans ce mécanisme avant tout un symbole visant à démontrer qu'une certaine porosité de la frontière linguistique autour de Bruxelles est également maintenue au niveau de la désignation des membres du Sénat. Du point de vue légitistique, il ne sera toutefois pas aisément de définir ce que l'on entend par ‘candidat d'expression française’ : car toute candidature, au sein des cantons de Hal-Vilvorde doit, de par la législation linguistique, être obligatoirement déposée en langue néerlandaise.

⁶ *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, 53^e législature, session ordinaire 2011-2012, n° 1964/016 du 22 décembre 2011, p. 12.

I) L'historique de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde en quelques mots

Jusqu'à présent, les députés de la Chambre et les députés européens sont élus, sur le territoire de BHV, au sein d'une circonscription unique. Existante depuis la création du pays en 1830⁷, celle-ci s'appelle initialement et jusqu'en 1992 « arrondissement [électoral] de Bruxelles »⁸ avant de recevoir, en 1993, son appellation actuelle de « circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde »⁹. Elle comprend 54 communes¹⁰.

Par une loi du 13 décembre 2002¹¹, les circonscriptions électORALES pour la Chambre des représentants sont réorganisées et coïncident désormais avec les territoires des provinces – sauf au centre du pays. En effet, la loi du 13 décembre 2002 ne crée pas une circonscription provinciale du Brabant flamand et une autre de Bruxelles-Capitale, mais laisse subsister les circonscriptions de Louvain et de Bruxelles-Hal-Vilvorde. De la sorte, le territoire de la province de Brabant flamand est – comme seul territoire provincial du Royaume – divisé en deux : ses parties orientale (Louvain) et occidentale (Hal-Vilvorde) ressortissent à des circonscriptions électORALES différentes. Cet état des choses a pour conséquence qu'un candidat qui se présente à Louvain ne peut pas recevoir des suffrages d'électeurs domiciliés à Hal-Vilvorde et inversement.

De plus, la réforme de 2002 conserve, pour les électeurs de Hal-Vilvorde (parmi lesquels il y a un nombre substantiel de francophones) la possibilité d'exprimer leur suffrage en faveur de candidats qui se présentent à Bruxelles : enjambant la frontière provinciale du Brabant flamand, la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde (qui inclut les 19 communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale) est en effet maintenue¹².

C'est cette différence de traitement que la loi du 13 décembre 2002 crée entre les électeurs et candidats domiciliés au sein de la province du Brabant flamand, d'une part, et ceux domiciliés dans les autres provinces, d'autre part, qui est dans la foulée attaquée devant la Cour constitutionnelle.

⁷ Déjà les élections pour la constitution du Congrès national, organisées le 3 novembre 1830, comprenaient un arrondissement électoral de Bruxelles dont les délimitations correspondent à celles de l'actuelle circonscription électorale Bruxelles-Hal-Vilvorde (voy. l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement provisoire du 12 octobre 1830 fixant l'*« [é]poque des élections, [la] marche des opérations, et [le] jour de l'ouverture du Congrès »*, *Bulletin officiel*, année 1830, n° 7).

⁸ Ainsi, l'arrêté royal du 14 janvier 1992 « portant répartition des membres de la Chambre des représentants entre les arrondissements électoraux » (*Moniteur belge*, 7 mars), faisait référence à « l'arrondissement de Bruxelles ».

⁹ Voy. l'annexe à la loi ordinaire du 16 juillet 1993 (*Moniteur belge*, 20 juillet 1993) et l'arrêté royal du 15 octobre 1993 « portant répartition des membres de la Chambre des représentants entre les circonscriptions électORALES » (*Moniteur belge*, 29 octobre).

¹⁰ À savoir les 19 communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, ainsi que 35 communes situées en région de langue néerlandaise, à savoir Asse, Affligem, Liedekerke, Merchtem, Opwijk, Ternat, Dilbeek, Hal (*Halle*), Beersel, Drogenbos, Linkebeek, Pepingen, Rhode-Saint-Genèse, Leeuw-Saint-Pierre (*Sint-Pieters-Leeuw*), Lennik, Biévène (*Bever*), Gammerages (*Galmaarden*), Gooik, Herne, Roosdal, Meise, Grimbergen, Kapelle-op-den-Bos, Londerzeel, Wemmel, Vilvorde, Kampenhout, Machelen, Zemst, Zaventem, Kraainem, Wezembeek-Oppem, Steenokkerzeel, Overijse et Hoeilaart. De ces 35 communes, sept disposent de facilités linguistiques au bénéfice des habitants francophones (à savoir Biévène, Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem). De ces sept communes à facilités, cinq sont peuplées par une forte majorité de francophones (Drogenbos, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Kraainem et Wezembeek-Oppem), dans une (Wemmel), néerlandophones et francophones sont *grosso modo* à parité, et dans la dernière (Biévène), qui n'a jamais focalisé l'attention des médias nationaux – au point d'être quasiment inconnue du grand public –, ce sont les néerlandophones qui sont nettement majoritaires.

¹¹ Loi « modifiant le Code électoral ainsi que son annexe », *Moniteur belge*, 10 janvier 2003.

¹² On précisera que la frontière provinciale du Brabant flamand, dans la mesure où elle touche ces 19 communes, est en même temps une frontière linguistique au sens de l'article 4 de la Constitution.

Dans un arrêt 73/2003 du 26 mai 2003, dont la portée politique et stratégique à long terme n'échappe à personne, la Cour constitutionnelle répond à ces griefs (et ce à partir du considérant B.9. de l'arrêt). Étant donné que nous avons eu l'occasion d'analyser cette décision en profondeur ailleurs¹³ (et que nous ne sommes par ailleurs guère favorables à la compilation de redites), il nous semble indiqué de nous limiter ici à un exposé succinct, en renvoyant pour le reste à nos écrits antérieurs.

Dans son arrêt 73/2003, la Cour décide de *rejeter* le recours dirigé contre les dispositions de la loi de 2002 qui établissent, au niveau de la délimitation des circonscriptions électORALES pour la Chambre des ReprésenTANTS, une différence de traitement entre la province de Brabant flamand et les autres provinces du pays¹⁴; ces dispositions ne sont donc pas annulées et continuent à faire partie de l'ordre juridique belge.

Toutefois, le raisonnement de la Cour ne s'arrête pas là. D'une manière singulière¹⁵ et *en dépit du fait qu'elle a déjà conclu au rejet du recours*, la juridiction constitutionnelle s'estime en effet autorisée à indiquer au législateur qu'il convient malgré tout de *modifier* les dispositions de la loi de 2002 en question, et ce *dans un délai de quatre ans*¹⁶. Le procédé interpelle : aucune disposition, ni de la Constitution, ni de sa propre loi spéciale (la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle), ne n'accorde à la Cour, lorsqu'elle *rejette* un recours, la prérogative d'imposer au législateur l'édition d'une nouvelle loi ; conformément à l'article 8, alinéa 2, de sa loi organique, ce pouvoir ne lui est donné que si elle conclut à *l'annulation* de dispositions querellées devant elle.

Avec le recul dont nous bénéficions aujourd'hui, près de neuf ans plus tard, on peut dire que l'arrêt 73/2003 est à ce jour sans doute le plus politique que la Cour ait jamais rendu. S'accordant une ample liberté avec les textes qui organisent sa propre compétence, la juridiction constitutionnelle cultive l'ambivalence : le recours est rejeté, mais les dispositions entreprises doivent malgré tout être remplacées. Le lecteur reste perplexe : si la Cour constitutionnelle, juge de la constitutionnalité des lois, décide au dispositif de rejeter un recours, c'est que la loi qui lui a été soumise a dû être jugée *conforme* à la Constitution. Or, la Cour affirme, au dispositif du même arrêt, que ladite législation doit malgré tout être modifiée dans un délai de quatre ans¹⁷, et un tel énoncé ne peut, en droit, avoir d'autre base que le constat que les dispositions contrôlées sont en réalité *contraires* à la Constitution.

¹³ Christian BEHRENDT, *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif*, thèse (Paris 1, 2005), Bruxelles et Paris, Bruylants et LGDJ, 2006, pp. 325-337. – Voy. aussi Jean-Claude SCHOLEM, « Des 'principes' et de l'usure du temps », note sous CA, arrêt 73/2003, *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 2003, pp. 1165-1176, Koen MUYLLE et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, « De gedeeltelijke vernietiging van de kieshervorming », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2003, pp. 627-630, et des mêmes auteurs, « De raad van State en de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2005, pp. 165-171, et Evelyne MAES, « De wetgever in de greep van het Brussel-Halle-Vilvoorde-arrest. En van de burger ? », André ALEN et Jeroen VAN NIEUWENHOVE (éds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten*, deel 1, Bruges, Die Keure, 2008, pp. 99-136.

¹⁴ Le recours débouche par contre sur l'annulation d'autres dispositions de cette loi, mais qui sont étrangères à la problématique ici analysée.

¹⁵ L'épithète « singulière » est ici prise dans son sens étymologique, car c'est effectivement pour la toute première fois dans sa jurisprudence que la Cour procède de la sorte. À ce jour, c'est aussi l'unique fois.

¹⁶ Voy. le considérant B.9.8. de l'arrêt : il « peut être admis que la répartition en circonscriptions électORALES opérée par la loi entreprise [donc la loi de 2002] soit maintenue pendant le délai de quatre ans prévu par l'article 65 de la Constitution prenant cours au moment déterminé par l'article 105 du Code électoral ». En d'autres termes, et pour le dire plus simplement, le délai ainsi indiquée par la Cour expire au moment de la dissolution des Assemblées législatives de la 51^e législature. Cette dissolution est intervenue le 2 mai 2007.

¹⁷ Puisqu'au point 2 du dispositif, elle dit rejeter le recours « compte tenu de ce qui est précisé en B.9.2. à B.9.9. » (sachant que le délai de quatre ans qu'elle formule et qui est laissé au législateur pour modifier la législation figure justement au considérant B.9.8.).

L'émoi et l'incertitude que l'arrêt a suscités dans les milieux politiques sont donc bien compréhensibles : la Cour, manquant de clarté, s'éloignant d'une manière hardie, dans un domaine aussi sensible que celui de la division territoriale et linguistique du pays, des bases sûres de sa propre loi organique (et en particulier de son article 8, élément central de ses prérogatives lorsqu'elle statue sur des recours en annulation), a très naturellement conduit les milieux politiques, mais également la doctrine, à développer des lectures divergentes et contradictoires de la décision.

Dans ce contexte, et en veillant à la plus grande sobriété dans le style, on ne peut au demeurant pas taire le constat qu'à partir de 2003, la problématique de Bruxelles-Hal-Vilvorde hypothèque pendant huit ans substantiellement l'entente entre les deux grandes Communautés du pays, en conduisant notamment en automne 2007 à un déchirement inédit dans l'histoire parlementaire nationale¹⁸. Cet incident déclenche à son tour une succession tout aussi inédite de conflits d'intérêts¹⁹ et provoque finalement, au printemps 2010, la chute du gouvernement fédéral²⁰ et l'activation consécutive de la sonnette d'alarme à la Chambre²¹. Ce bilan, auquel seul l'accord institutionnel d'octobre 2011 parvient finalement à mettre un terme, est sans doute pour tous les acteurs, en ce compris pour la Cour elle-même, riche en enseignements.

* *

En parlant des lectures doctrinales divergentes de l'arrêt de 2003, on peut, sans trop forcer le trait, les regrouper en trois grandes catégories : une maximaliste, une médiane et une minimaliste (avec, bien entendu, des nuances par-ci et par-là).

Pour la thèse *maximaliste* – avant tout défendue par les milieux nationalistes au Nord du pays – l'appel que la Cour adresse dans son arrêt au législateur est sans contestation possible doté d'un *caractère contraignant* : la décision équivaut à imposer au législateur la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde dans un délai de quatre ans. Comme nous

¹⁸ En effet, le 7 novembre 2007, la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre approuve à une majorité exclusivement néerlandophone un texte prévoyant la scission pure et simple de la circonscription de BHV ; peu avant le vote, les francophones quittent la salle. On notera en passant que cet épisode n'est mentionné par aucun mot dans les *Documents parlementaires* : le document qui contient le rapport de la séance en question (*Documents parlementaires*, Chambre des représentants, 52^e législature, session ordinaire 2007-2008, n° 37/006 du 5 décembre 2007) peut, si l'on n'a pas connaissance de l'incident, donner à penser que les travaux se seraient passés tout à fait harmonieusement. Ce n'est que le nombre de membres votants – étonnamment faible pour une Commission de l'Intérieur – qui permet de deviner que les autres membres ont, avant le vote final, quitté la salle....

¹⁹ Conflits intentés conformément à l'article 32, paragraphe 1^{er bis}, alinéa 1^{er}, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980. Quatre motions successives furent intentées en ce sens, à savoir le 9 novembre 2007 par le Parlement de la Communauté française, le 9 mai 2008 par l'Assemblée de la Commission communautaire française (COCOF), le 14 janvier 2009 par le Parlement wallon et le 26 octobre 2009 par le Parlement de la Communauté germanophone. On notera dans ce contexte que la motion votée par la COCOF prête, du point de vue juridique, le flanc à la critique, car la COCOF ne peut, aux termes de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, intenter de conflit d'intérêt que lorsqu'il est porté atteinte aux intérêts qui sont *liés aux matières dont l'exercice lui a été transféré en application de l'article 138 de la Constitution*. En l'espèce, il n'est toutefois pas apparent en quoi il aurait été porté atteinte à ces intérêts. La question ne pouvant toutefois être soumise à aucun juge, c'est bien la COCOF qui la tranche souverainement, sans contestation possible...

²⁰ Démission offerte par le Premier ministre Yves LETERME, au nom de son gouvernement, le 22 avril 2010 et acceptée officieusement par le Roi le 26 avril. L'acceptation officielle de la démission n'interviendra que dix-neuf mois plus tard, le 5 décembre 2011, lors de la nomination du successeur au poste de Premier ministre en la personne d'Elio DI RUPO (arrêté royal du 5 décembre 2011, *Moniteur belge*, 6 décembre).

²¹ Le 29 avril 2010, à l'initiative du groupe linguistique français. Les Chambres seront dissoutes neuf jours plus tard, le 7 mai, en application de l'article 195, alinéa 2, de la Constitution ; les élections législatives auront lieu le 13 juin.

avons pu le montrer dès 2006, cette lecture nous semble erronée, car même si l'on reconnaît un caractère obligatoire à la demande faite au législateur de modifier la législation de 2002, cette réaction législative peut, en théorie, très bien prendre la forme d'une simple abrogation de la loi de 2002, et donc consister en un retour aux anciennes circonscriptions électORALES telles qu'elles existaient auparavant²².

Une position *médiane* – et qui est aussi la nôtre – consiste à certes voir dans l'arrêt une obligation juridique faite au législateur d'intervenir dans un délai de quatre ans²³, mais à également reconnaître au Pouvoir législatif un large éventail de possibilités pour cette intervention : celles-ci peuvent aller de la scission pure et simple de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde, en passant par des solutions intermédiaires, jusqu'à sa conservation (moyennant, dans ce cas, le retour, dans le reste du pays, aux anciennes circonscriptions)²⁴. Cette position médiane nous semble confortée par la circonstance que la Cour elle-même fait dans son arrêt état du fait qu'

« [e]n cas de maintien des circonscriptions électORALES pour l'élection de la Chambre des représentants, une nouvelle composition des circonscriptions électORALES de l'ancienne province de Brabant peut être accompagnée de modalités spéciales qui peuvent différer de celles qui valent pour les autres circonscriptions électORALES afin de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans cette ancienne province. »²⁵

Enfin, comme troisième catégorie d'analyse, l'arrêt 73/2003 donne lieu à la naissance d'une doctrine *minimaliste*. Celle-ci consiste à affirmer que le délai de quatre ans que la Cour accorde au législateur n'a, à bien regarder, aucune consistance juridique réelle ; aucune obligation juridique d'intervenir ne pèse donc, en définitive, sur lui. Même si nous n'avons, pour notre part, pas souscrit à cette vision des choses, il est néanmoins exact de relever que l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle permet l'édition d'un délai seulement dans l'éventualité d'un arrêt d'*annulation* et non, comme cela est le cas dans l'arrêt 73/2003, dans la constellation d'un arrêt de *rejet*. L'alinéa en question précise en effet, sans que ses termes ne puissent à notre sens prêter à confusion, que

« [s]i la Cour l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions annulées qui doivent être considérés comme (...) maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine. »²⁶

Dès 2003, plusieurs publicistes francophones nous le confient d'ailleurs : c'est bien ainsi – comme simple exhortation dénuée d'effet contraignant – qu'ils comprennent, à titre personnel, la portée de cette curieuse ‘invitation à légiférer’. Plus d'un interlocuteur nous dit ainsi : « Regardez donc – il vous suffit de lire : il s'agit bien d'un arrêt de *rejet*. Par conséquent, le reste est de la prose, dépourvue de toute conséquence en droit. ».

²² *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif, thèse précitée*, p. 332. Cette possibilité de retourner aux circonscriptions antérieures, organisées majoritairement (mais non exclusivement) par arrondissement administratif, n'était d'ailleurs pas du tout anodine, car la Cour avait dans un arrêt de 1994 (arrêt 90/94 du 22 décembre 1994) jugé que, comparée à ces circonscriptions-là, l'existence de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde était conforme à la Constitution (considérants B.5.4 à B.5.11. de l'arrêt).

²³ *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif, thèse précitée*, p. 331.

²⁴ *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif, thèse précitée*, p. 332.

²⁵ C.A., arrêt 73/2003 du 26 mai 2003, considérant B.9.7.

²⁶ C'est nous qui soulignons.

Face à cette thèse minimaliste, l'autre extrême, soutenu par plusieurs juristes proche du camp nationaliste flamand, affirme alors que l'arrêt 73/2003 rend indispensable, sans alternative possible, la scission pure et simple, endéans le délai fixé par la Cour, de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Or, cette revendication, notamment portée par la NVA, d'une « scission pure et simple », donc sans compensations ou atténuations, de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde aurait pour conséquence de couper, au niveau électoral, tout lien entre les nombreux francophones qui sont domiciliés en périphérie bruxelloise (tant dans et au dehors de communes à facilités) et dont le nombre semble dépasser les 80.000 personnes (certaines sources faisant même état de plus de 110.000 personnes²⁷). L'intégralité des partis francophones jugent inacceptable cette revendication, en indiquant qu'ils sont certes ouverts à l'idée d'une scission de la circonscription, mais moyennant contreparties.

* *

À côté de la dialectique purement politique du dossier, la problématique de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde est par ailleurs dotée d'une importance stratégique à long terme, et c'est de celle-ci qu'il convient également de dire quelques mots.

La circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde constitue en effet la dernière circonscription électorale qui enjambe la frontière linguistique²⁸ : sa simple existence constitue un élément qui maintient une certaine porosité de cette frontière dans la perspective d'une partition éventuelle du pays. Pour le dire en termes ramassés : aussi longtemps qu'existent, dans certaines parties bien déterminées du territoire de la région de langue néerlandaise, des régimes dérogatoires au bénéfice de citoyens d'expression française (et BHV fait incontestablement partie de ces régimes dérogatoires), aussi longtemps la question de savoir par où exactement devrait, en cas de partition, passer un potentiel tracé frontalier interétatique demeure ouverte. En effet, le principe de *l'uti possidetis*, précepte du droit des Gens qui a vocation à être applicable à cette problématique²⁹, n'impose pas la reprise automatique, au titre de nouvelles limites internationales, des anciennes délimitations administratives de l'État ‘désuet’ mais permet la fixation d'un *autre tracé*, *pour autant toutefois* que des raisons objectives puissent être invoquées en faveur de ce tracé alternatif. Pour le dire avec les mots de notre éminent collègue Éric DAVID :

²⁷ Ainsi peut-on lire sur le site internet du FDF (www.fdf.be), consulté le 20 février 2012 : « S'agissant du nombre d'électeurs ayant voté pour des partis francophones, il nous incombe maintenant d'évaluer le nombre d'habitants francophones. Pour ce faire, on peut se baser sur le ratio du nombre d'électeurs inscrits dans Hal-Vilvorde (en 2003, 415.762 électeurs – en 2007, 422.807 électeurs) par rapport au nombre d'habitants dans Hal-Vilvorde (en 2003, 566.884 habitants - en 2007, 580.407 habitants). Dans ce contexte, on peut évaluer, su base du chiffre de 80.000 électeurs, à plus de 110.000 habitants francophones dans Hal-Vilvorde. Rappelons que des francophones vivent également dans l'arrondissement électoral de Louvain. Nous n'évaluons donc ici que les francophones de Hal-Vilvorde. »

²⁸ En tout cas si l'on fait abstraction, d'une part, du cas spécifique de la circonscription provinciale de Liège qui comprend aussi les neuf communes de langue allemande, et d'autre part, de l'application de la clause « de Fourons-Comines » consacrée à l'article 89bis du Code électoral.

²⁹ Sur la notion juridique d'*uti possidetis*, voy. notamment, et parmi une riche littérature, deux thèses de doctorat, à savoir celle d'Anouche BEAUDOUIN, *Uti possidetis et sécession*, thèse (Nanterre, 2009), Paris, Dalloz, 2011, 667 pages, et celle de Gaël ABLINE, *Sur un nouveau principe général du droit international : l'uti possidetis*, thèse (Angers, 2006), non publiée, 639 pages. En raison de sa qualité, la première mérite une mention spéciale.

« [I]l ne droit international ne prévoit pas que les frontières des États successeurs (autres que leurs frontières avec les États tiers) doivent correspondre aux délimitations administratives internes établies par l'État prédécesseur »³⁰, même s'il est exact que

« la pratique tend plutôt à maintenir les anciennes délimitations intérieures comme frontières extérieures du nouvel État. »³¹

Du point de vue francophone, l'enjeu à long terme des négociations sur le dossier de Bruxelles-Hal-Vilvorde consiste donc à assurer, dans toute la mesure du possible, *un maintien, voire un renforcement des différents régimes dérogatoires existants*³², en étant par ailleurs attentif au fait qu'une homogénéité, dans le champ d'application territorial de ces régimes, serait un atout supplémentaire. Pour exprimer cette idée plus simplement : à partir du moment où l'on s'emploie, côté francophone, à démontrer qu'à long terme, un futur tracé frontalier interétatique devrait épouser des contours *differents* de ceux des actuelles frontières linguistiques et que l'on envisage d'invoquer, à l'appui de cette revendication, l'existence d'une pluralité de régimes dérogatoires dans certains territoires actuellement situés en région de langue néerlandaise, il est avantageux de favoriser une solution institutionnelle qui aura pour effet de confier, dans la mesure du possible, à ces différents régimes dérogatoires un champ d'application *ratione loci* identique. En effet, une disparité dans le champ d'application territorial des différents régimes dérogatoires ne permettrait pas de faire émerger un tracé frontalier alternatif mais conduirait au contraire à une juxtaposition de dispositifs d'exception dont l'applicabilité territoriale varierait de dispositif à dispositif.

À l'inverse de ces considérations francophones, la position néerlandophone a corrélativement intérêt à réduire le *nombre* des régimes dérogatoires dont les citoyens francophones bénéficient dans certaines parties de la région de langue néerlandaise, ou, du moins, à en atténuer la *portée*. Aussi, considéré du point de vue néerlandophone, une grande hétérogénéité dans les champs d'application *ratione loci* des différents régimes dérogatoires serait plutôt à considérer comme un avantage.

C'est devant cet ensemble de considérations, stratégiquement importantes pour chaque communauté linguistique et dont on ne mesurera peut-être les pleines potentialités que dans quelques décennies, qu'il s'indique d'apprécier la solution qui a été dégagée lors des négociations de l'accord institutionnel de 2011.

³⁰ Éric DAVID, « Une éventuelle scission de la Belgique au regard du droit international », in : *L'après-Belgique ?*, Actes de la journée d'étude organisée le 2 avril 2011 par le Cercle Condorcet de Liège, en collaboration avec l'Université de Liège, Liège, Cercle Condorcet, 2011, pp. 13-48, ici p. 21.

³¹ *Idem*, p. 23.

³² De ces régimes dérogatoires, il en existera, à l'issue de la sixième réforme de l'État, cinq :

1. un régime dérogatoire *linguistique* (facilités linguistiques pour les habitants francophones),
2. un régime dérogatoire *scolaire* (existence d'écoles primaires en langue Française et application de la loi spéciale du 21 juillet 1971),
3. un régime dérogatoire *électoral* (voy. ci-après ; les citoyens de ces communes pourront émettre leur suffrage en faveur d'un candidat qui se présente à Bruxelles),
4. un régime dérogatoire *administratif* (régime spécial de contrôle juridictionnel sur la nomination des bourgmestres ; inapplicabilité, dans certaines de ses dispositions, du *Wooncode* [code flamand sur le logement ; voy. à cet égard Cour const., arrêt 101/2008 du 10 juillet 2008, considérant B.18.2]),
5. un régime dérogatoire *judiciaire* (dans certaines situations, la législation judiciaire permettra aux justiciables de certaines communes l'emploi du français devant les juridictions dans une mesure presque automatique lorsqu'une demande en ce sens aura été formulée par eux).

II) La teneur de l'accord institutionnel du 11 octobre 2011

L'accord du 11 octobre 2011 prévoit, pour l'élection des membres de la *Chambre des représentants* sur le territoire des 54 communes de l'actuelle circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, la solution suivante.

Dans son principe, la circonscription est scindée en deux entités distinctes. Les 19 communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale forment à l'avenir la « circonscription électorale de Bruxelles-Capitale », cependant que les 35 autres communes de Bruxelles-Hal-Vilvorde situées en région de langue néerlandaise, sont jointes aux communes qui ont jusqu'à présent constitué la circonscription électorale de Louvain, pour dorénavant former avec elles la « circonscription provinciale du Brabant flamand ».

En ce sens, il est donc exact d'affirmer que la sixième réforme de l'État réserve un accueil favorable à l'une des revendications les plus marquées du mouvement flamand des dernières décennies : la réforme *réalise effectivement* la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

Aux termes mêmes de l'accord, cette scission est toutefois accomplie

« tout en veillant à consolider les droits fondamentaux des citoyens et à résoudre les difficultés politiques nationales. »³³

Prenant appui sur l'arrêt 73/2003 de la Cour constitutionnelle, et en particulier sur son considérant B.9.7. que nous avons déjà analysé plus haut³⁴ (et qui prévoit, pour rappel, que la scission de la circonscription de BHV peut être accompagnée de « modalités spéciales qui diffèrent des autres circonscriptions »), l'accord prévoit que les six communes périphériques, à savoir Rhode-Saint-Genèse, Wezembeek-Oppem, Drogenbos, Linkebeek, Wemmel et Kraainem,

« seront réunies en un canton électoral, dont le chef-lieu est Rhode-Saint-Genèse »³⁵

et que les électeurs de ce canton nouvellement constitué

« pourront toujours voter sur place pour les mêmes candidats que les électeurs des 19 communes de la Région bruxelloise. »³⁶

Cette solution de compromis appelle trois observations.

³³ *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, 53^e législature, session ordinaire 2011-2012, n° 1964/016 du 22 décembre 2011, p. 10.

³⁴ Voy. *supra*, la citation liée à la note 25.

³⁵ *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, 53^e législature, session ordinaire 2011-2012, n° 1964/016 du 22 décembre 2011, p. 11. Jusqu'à présent, les six communes périphériques n'appartenaient pas à un seul canton : les communes de Rhode-Saint-Genèse, Drogenbos et Linkebeek appartenaient au canton de Hal, la commune de Wemmel au canton de Meise, et les communes de Wezembeek-Oppem et Kraainem au canton de Zaventem.

³⁶ *Idem*.

Premièrement, le mécanisme ainsi mis en place a vocation à être pérenne ; il ne s'agit pas d'un modèle extinctif, limité dans le temps. Cette ambition des négociateurs transparaît notamment dans le titre du volet institutionnel en question, dès lors que celui-ci porte le libellé

« BHV et Bruxelles : solution communautaire durable »³⁷

Deuxièmement, l'accord, en dotant les électeurs du canton de Rhode-Saint-Genèse de la faculté d'émettre leur suffrage en faveur de candidats qui se présentent au sein de la circonscription nouvellement instituée de Bruxelles-Capitale, crée pour l'élection de la Chambre des représentants une nouvelle catégorie d'électeurs : des électeurs qui, du point de vue de la circonscription de laquelle ils relèvent, ont la possibilité de provoquer le *déplacement de leur suffrage* vers une autre circonscription *sans devoir, pour ce faire, se déplacer dans une autre commune.*

La technique du déplacement des suffrages d'une circonscription vers une autre n'est, en tant que telle, pas une nouveauté en droit électoral belge. Depuis 1988, la clause « Fourons-Comines » consacrée à l'article 89bis du Code électoral permet en effet aux électeurs des deux communes éponymes d'émettre leurs suffrages respectivement à Aubel et à Heuvelland (ce qui a pour effet de déplacer leur suffrage de la circonscription provinciale de Limbourg vers celle de Liège, et de celle de Hainaut vers celle de Flandre-occidentale). Mais malgré cette ouverture, la clause « Fourons-Comines » maintient un verrou fondamental : car le déplacement du suffrage n'est possible qu'au prix du *déplacement effectif de l'électeur* (lors d'un scrutin, on peut d'ailleurs *nommément identifier* les électeurs qui déplacent ainsi leur suffrage).

C'est ce verrou – l'exigence du déplacement effectif – qui est abandonné pour les électeurs domiciliés dans le canton de Rhode : pour réaliser le déplacement de leur suffrage, *aucun déplacement* n'est en effet exigé de leur part ; leur volonté exprimée *dans le secret de l'isoloir* suffit. Les conséquences, sur le plan des principes, sont importantes, car pour l'électeur qui fait usage de la faculté de déplacer son vote, tout se passe dès lors comme si sa commune – et le bureau électoral dans lequel il émet son suffrage – faisait partie de la circonscription *vers laquelle son suffrage est déplacé*, c'est-à-dire la circonscription de Bruxelles-Capitale. Du point de vue de la sauvegarde des intérêts stratégiques, à long terme, des francophones, tels que nous les avons esquissés plus haut, cet effet est majeur : car s'il est exact que la scission de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde fait naître une nouvelle frontière électorale entre les six communes périphériques et les 19 communes bruxelloises, la situation, *du point de vue individuel de l'habitant de l'une de ces six communes*, demeure *de facto* et *de jure* inchangée. En effet, comme avant la scission de BHV, il peut émettre son suffrage pour tout candidat qui se présente à Hal-Vilvorde ou à Bruxelles-Capitale, et cela, sans déplacement aucun de sa part. Par ailleurs, il ne sera pas possible d'*identifier nommément* les électeurs qui auront souhaité réaliser le déplacement de leur suffrage.

En troisième et dernier lieu – et cela ressort de la simple lecture des considérants qui précèdent – la construction juridique qui est ainsi mise en place au bénéfice des électeurs du canton de Rhode est *hautement dérogatoire* par rapport aux règles électorales qui sont applicables aux autres cantons du pays. Afin d'assurer la sécurité juridique de ce régime d'exception – et de

³⁷ *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, 53^e législature, session ordinaire 2011-2012, n° 1964/016 du 22 décembre 2011, p. 10.

le soustraire à d'éventuels griefs d'inconstitutionnalité, notamment tirés d'une prétendue violation du principe de l'égalité des électeurs et candidats devant la loi – il est souhaitable d'en permettre l'existence dans une clause expresse de rang constitutionnel. C'est précisément cette voie qui a été, à notre sens à raison, retenue dans l'accord. En effet, celui-ci porte :

« Pour des raisons de sécurité juridique, le régime électoral applicable aux six communes périphériques sera constitutionnellement garanti et ne pourra être modifié que par une loi adoptée à la majorité spéciale.

L'article 63, § 2, de la Constitution est complété par un deuxième alinéa, rédigé comme suit :

‘Toutefois, et aux fins de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne Province du Brabant, des modalités spéciales sont prévues par la loi. Une modification aux règles fixant ces modalités spéciales ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.’

Il sera notamment précisé dans les développements de la révision constitutionnelle que :

- par modalités spéciales, il notamment entendre le droit des électeurs des 6 communes périphériques visées à l'article 7 des lois coordonnées [le] 18 juillet 1966 d'émettre un suffrage soit en faveur d'une liste de la circonscription électorale du Brabant flamand, soit en faveur d'une liste de la circonscription électorale spécifique de Bruxelles-Capitale. Ces électeurs recevront donc dans le bureau de vote de leur commune un bulletin de vote sur lequel figurent les listes de la circonscription électorale de Bruxelles et les listes de la circonscription électorale du Brabant flamand. (...)
- la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale est spécifique dans le sens où les listes de candidats qui y sont présentées le sont également dans le canton électoral des communes périphériques.

Comme cela existe déjà à l'article 129, § 2, premier tiret, de la Constitution, par analogie avec les facilités linguistiques, ces règles ne pourront être modifiées qu'à la majorité spéciale.

Bien que cette révision de la Constitution interviendra préalablement à l'adoption de la loi ordinaire sur BHV, toutes deux entreront en vigueur simultanément. »³⁸

Conformément à ces engagements, et comme première étape de l'exécution de l'accord, les huit partis qui en sont les auteurs ont déposé à la Chambre des représentants une proposition qui vise à réviser l'article 195 de la Constitution, afin de la doter d'une disposition transitoire qui permettra à son tour la mise en œuvre, en tous ses volets, de la réforme de l'État.

Adoptée en séance plénière de la Chambre des représentants le 15 mars 2012, cette proposition portant « révision de l'article 195 de la Constitution » précise notamment, et cela en parfaite concordance avec les termes de l'accord d'octobre 2011, qu'il convient d'ouvrir à révision

« l'article 63, paragraphe 4, [de la Constitution] en vue d'ajouter un alinéa disposant que pour les élections de la Chambre des représentants, la loi prévoit des modalités spécifiques aux fins de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province du Brabant, et qu'une modification aux règles fixant ces modalités spéciales ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa. »³⁹

On le voit : la sixième réforme de l'État est en passe d'être entamée.

* * *

³⁸ *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, 53^e législature, session ordinaire 2011-2012, n° 1964/016 du 22 décembre 2011, pp. 11-12.

³⁹ *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, 53^e législature, session ordinaire 2011-2012, n° 20649/001 du 15 février 2012, p. 6.