

# Défédéraliser: au nom de quoi? Le cas du Jardin botanique national

*La réforme de l'État de 2001 décida du principe de défédéralisation du Jardin botanique national, l'une des rares institutions scientifiques belges appartenant au top mondial. Dix ans plus tard, faute d'accord entre les Communautés, l'institution demeure fédérale. Depuis lors, les partis flamands exigent une vague nouvelle de défédéralisation dans une mesure telle que se pose désormais la question de ce qui doit encore rester fédéral, et selon quels principes. Dans ce contexte, l'analyse du cas du Jardin botanique est éclairante sur les dynamiques de réformes institutionnelles à l'œuvre en Belgique<sup>1</sup>.*

OLIVIER PAYE

Conservatoire de référence et haut lieu de recherche, le Jardin botanique national de Belgique (JBNB) se situe à trois kilomètres de l'Atomium, à Meise, en Région flamande. Établissement scientifique fédéral figurant au top 10 mondial de sa catégorie, il constitue un enjeu communautaire depuis que la réforme de l'État de 2001 entraîna le démantèlement du ministère fédéral de l'Agriculture auquel il était rattaché pour des raisons historiques obsolètes<sup>2</sup>.

Du point de vue francophone, le Jardin botanique a vocation à demeurer fédéral pour des raisons d'équité et d'efficacité. Sa valeur exceptionnelle est le produit de deux siècles de contributions issues de toutes les communautés du pays, notamment de multiples dons de collections particulières et universitaires. Ses activités présentent un intérêt équivalent pour toutes les parties du pays, qui devraient donc logiquement en bénéficier dans des conditions et mesures équivalentes. Ses collections et activités sont complémentaires de celles de deux autres établissements scientifiques fédéraux, l'Institut royal des scien-

1 Sources de l'article: presse écrite francophone et flamande, et travaux parlementaires, fédéraux et communautaires depuis 1999; entretiens avec des acteurs politiques francophones ou leurs conseillers; documents, officiels et privés, non accessibles à la consultation publique.

2 O. Paye, « Le Jardin botanique en (bonne) voie de flamandisation », *Politique*, n° 70, mai-juin 2011, p. 30-33.

ces naturelles de Belgique et le Musée royal de l'Afrique centrale. L'intégration de ces trois établissements dans un « pôle nature » fédéral leur permettrait d'atteindre la taille requise par les bailleurs de fonds internationaux et de réaliser des économies d'échelle : un seul service du personnel, de communication... Jugeant donc aberrant le principe de la défédéralisation du Jardin botanique, aucun parti démocratique francophone ne s'y oppose pourtant lors du vote final à la Chambre de la cinquième réforme de l'État en juin 2001.

### LA JUSTIFICATION FLAMANDE D'UNE RÉFORME DE L'ÉTAT : COHÉRENCE ET TERRITORIALITÉ

Le processus de défédéralisation du Jardin botanique procède d'une pression flamande aiguillonnée par la Volksunie (VU). Ne participant pas à la coalition fédérale arc-en-ciel (libérale, socialiste, écologiste) du Premier ministre libéral flamand Verhofstadt (VLD), le petit parti nationaliste flamand était indispensable à la majorité arc-en-ciel flamande du ministre-président Dewael (VLD) pour maintenir les sociaux-chrétiens du CVP dans l'opposition. D'où la VU devenait indispensable à la majorité fédérale arc-en-ciel pour voter une réforme de l'État requérant une majorité spéciale : deux tiers des voix exprimées et la moitié plus une dans chaque groupe linguistique.

Quand des négociations institutionnelles débutent à leur instigation, les partis flamands démocratiques s'alignent derrière cinq résolutions *pour une prochaine réforme de l'État*, adoptées le 3 mars 1999 par le Parlement flamand à l'issue de nombreuses séances d'audition d'experts et de discussion qui n'ont pas eu d'équivalent côté francophone. Si les socialistes flamands s'abstiennent de voter l'une des résolutions, c'est pour des motifs étrangers au présent dossier. Quant aux écologistes flamands, ils s'abstiennent sur toutes les résolutions les jugeant, déjà, trop inspirées par une *logique confédérale*. Néanmoins, l'accord de gouvernement qu'ils concluent en juillet 1999 à la Région flamande appelle à une réforme de l'État très largement calquée sur ces résolutions.

Aucune revendication ne concerne alors le Jardin botanique dont le sort n'a jamais été évoqué durant les débats préalables. Toutes les revendications qui y sont formulées dérivent de deux principes généraux qui commandent la distribution des matières et institutions entre les niveaux fédéral et fédérés : la cohérence et la territorialité. Tous deux visent à l'*homogénéisation* : *matérielle* des compétences déjà défédéralisées, *institutionnelle* des entités fédérées qui les exercent sur un territoire particulier, et *linguistique* des règles sur l'emploi des langues. Ces principes ne valent cependant pas pour la Région de Bruxelles-Capitale, vouée à être cogérée par les Communautés.

Le principe de cohérence déclare viser à une plus grande efficacité des politiques. Il enjoint de défédéraliser davantage pour compléter les leviers d'action déjà dévolus aux entités fédérées afin de former des *paquets cohérents*. En découle la revendication d'une défédéralisation *complète* de toute une série de matières comme la politique agricole (y compris la recherche scientifique) et la politique scientifique, à l'exception des établissements scientifiques fédéraux qui en relèvent.

Protéiforme, le principe de territorialité se veut la pierre angulaire de la pacification communautaire. Il concerne d'abord les matières *déjà* défédéralisées dont l'exercice ne doit relever que d'une seule autorité fédérée sur un territoire donné. Assimilé au principe de non-ingérence, il motive une seule revendication : que la Communauté française n'exerce plus de compétences à l'égard des francophones établis en Flandre, même dans les communes à facilités où ils sont majoritaires. La territorialité est ensuite invoquée en combinaison avec le principe d'homogénéité linguistique pour obtenir au niveau fédéral la scission de l'arrondissement électoral et judiciaire de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Enfin la Flandre argue de la territorialité combinée aux principes, tantôt d'homogénéité linguistique, tantôt de cohérence, pour défédéraliser de nouvelles matières afin d'en obtenir la compétence exclusive dans son ressort territorial : l'emploi des langues, l'organisation des communes et des provinces, l'exploitation des eaux et fonds marins attenants à la côte...

### **PREMIER ACTE : LE PRINCIPE DE LA DÉFÉDÉRALISATION**

Menées dans le cadre de la Conférence intergouvernementale et interparlementaire du renouveau institutionnel (CIIRI), les négociations portent d'abord sur l'agriculture et le commerce extérieur. Après un accord partiel fin 1999, les partis flamands s'impatientent. La VU menace de faire tomber le gouvernement flamand. Le Premier Verhofstadt convoque un *kern* (Premier et vices-Premiers), le 4 avril 2000. Le 5 à l'aube, l'« accord Hermès » scelle le « premier paquet », à la surprise quasi générale : ni le ministre de l'Agriculture ni le directeur du Jardin botanique n'ont été tenus au courant. L'essentiel des compétences agricoles passe aux Régions sauf celles en lien avec la nouvelle Agence fédérale pour la sécurité alimentaire. L'accord est conclu « dans l'attente d'une réforme structurelle de la loi de financement à conclure dans le cadre de la CIIRI », ce qui, d'un point de vue francophone, ouvre la négociation de la réforme de l'État à un refinancement bienvenu de l'enseignement en Communauté française.

Quid des établissements scientifiques fédéraux rattachés au ministère de l'Agriculture ? Leur sort varie : les Centres de recherches agronomiques de Gembloux et de Gand sont transférés, l'un à la Région wallonne, l'autre à la Région flamande. La décision est reportée pour le Centre d'économie agricole et pour le Centre d'étude et de recherches vétérinaires et agrochimiques, qui restera finalement fédéral. Le Jardin botanique devra être rayé de la liste des établissements scientifiques fédéraux, mais son « transfert effectif [...] interviendra seulement après qu'un accord de coopération aura été conclu entre les Communautés ». La décision résulte d'un compromis. La demande flamande initiale, poussée par la VU, visait un transfert du Jardin botanique à la seule Région flamande, au nom de la similarité de traitement avec les Centres de recherche agronomiques.

Or une telle similarité n'existe pas : d'abord, le Jardin botanique n'a pas d'utilité directe pour le secteur agricole belge, sa recherche étant largement tropicale. Sa défédéralisation ne se justifie donc pas par l'homogénéisation des compétences *agricoles* des Régions. Ensuite, il est *unique* en Belgique. Si défédéralisation il y avait malgré tout au nom de la cohérence, celle-ci aurait dû alors conduire à une *cogestion* entre *Régions*, pas à un transfert à la seule Région flamande. Ou plus logiquement à une cogestion entre *Communautés*, compétentes en recherche *fondamentale*, cœur de métier du Jardin botanique. Cette « cocommunautarisation » avait d'ailleurs été proposée pour les établissements scientifiques fédéraux rattachés à la Politique scientifique fédérale au nom de la cohérence par la VU et le précédent ministre-président flamand Van den Brande (CVP). Les résolutions flamandes de 1999 n'avaient toutefois pas été aussi loin, renvoyant pour chaque établissement scientifique fédéral à une solution au cas par cas, *après examen approfondi*, sans exclure un maintien au fédéral.

L'homogénéisation des compétences en matière de recherche fondamentale ne peut donc être invoquée pour défédéraliser le Jardin botanique qu'en donnant au principe de cohérence une portée plus grande que dans les résolutions de 1999. Mais en aucun cas, la cohérence ne peut justifier une défédéralisation au profit de la seule Flandre. C'est ici qu'intervient la territorialité. Le Jardin botanique est une institution de recherche fondamentale unique en Belgique, soit. « On ne peut pourtant pas nier que le Jardin botanique se trouve en Flandre, avec toutes les conséquences de la chose<sup>3</sup> ». Dit plus clairement : « La périphérie de Bruxelles est flamande et Meise est une commune flamande [...]. C'est très simple : le Jardin botanique de Meise est à nous<sup>4</sup> ». La revendication de son transfert intégral à la Flandre outrepassé ici une seconde fois les résolutions flamandes de 1999. Elle donne au principe de territorialité appliqué aux matières défédéralisées, comme est appelé à l'être le Jardin botanique, une portée allant bien au-delà de la « non-ingérence » de la Communauté française à l'égard des populations francophones de Flandre. Peu importe désormais qu'une institution nationale soit unique, si les contingences historiques l'ont amenée à être basée en Flandre, elle devra en cas de défédéralisation relever de la compétence exclusive de la Flandre. Et pas « seulement » être cogérée par les Communautés, comme revendiqué pour les établissements scientifiques fédéraux par les élus flamands les plus radicaux en 1999. Selon une telle dilatation du principe de territorialité, en toute logique, en cas de défédéralisation, « est à la Flandre » alors le Musée royal de l'Afrique centrale (Tervueren) ou le Centre d'études de l'énergie nucléaire (Mol).

3 Sénat, *Doc. Parl.*, n° 709/7, 23 mai 2001, p. 253.

4 Sven Gatz (VLD, ex-VU), Parlement flamand, *Ann. Parl.*, 29 novembre 2006, p. 5.

## DEUXIÈME ACTE : LE TRANSFERT QUASI INTÉGRAL À LA FLANDRE

Inchangée, la décision du 5 avril 2000 se retrouve dans l'une des deux lois du 13 juillet 2001 qui formalisent la réforme de l'État: « Le Jardin botanique national est transféré après qu'un accord de coopération aura été conclu à ce sujet entre les Communautés ». Curieusement, les gouvernements des Communautés flamande et francophone négocient déjà cet accord *avant* même le vote de la future loi du 13 juillet 2001 qui leur en donne compétence... À nouveau, cet empressement provient de la VU dont le centre de gravité est entretemps passé des modérés aux radicaux représentés par quatre des huit députés fédéraux; ceux-ci rejoindront ultérieurement la Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA). Désavouant ses négociateurs, la VU considère que le *deal* institutionnel « final » conclu fin janvier 2001 ne va pas assez loin dans la défédéralisation. Mais les négociateurs francophones jugent eux les accords du Lambermont équilibrés: la nouvelle vague de défédéralisation, y compris le transfert de moyens financiers aux entités fédérées, compense largement le refinancement de l'enseignement en Communauté française qui, à l'horizon 2010, sera moitié moindre que celui accordé à l'enseignement en Communauté flamande<sup>5</sup>. Pas question de rouvrir les négociations.

Comment « rouvrir les négociations sans les rouvrir »? En entamant la négociation des accords de coopération qu'implique la réforme de l'État en gestation et en les concluant *avant* le vote de celle-ci, pour en favoriser l'issue favorable. Mi-février, les présidents du VLD, De Gucht, et de la VU, Bourgeois, s'entendent sur un cahier de revendications qui (re)demande le transfert intégral du Jardin botanique à la Flandre: « L'idéal serait que le Jardin botanique devienne une institution flamande et que le personnel francophone y demeure, mais sur un cadre d'extinction<sup>6</sup>. » *L'homogénéisation* recherchée serait alors totale: *matérielle*, la compétence de la Flandre en matière de recherche fondamentale s'étend à un établissement supplémentaire, très coté; *institutionnelle*, la Flandre en devient la gestionnaire exclusive; et *linguistique*, le Jardin botanique devient unilingue néerlandophone, comme tout établissement public dépendant exclusivement de la Communauté flamande.

Début mars, le Premier ministre met la négociation de ces accords de coopération à l'ordre du jour d'une réunion du comité de concertation qui réunit, sous sa présidence, douze ministres désignés de façon doublement paritaire: autant de l'exécutif fédéral que des exécutifs fédérés, autant de Flamands que de francophones. Mais le ministre-président de la Communauté française, le libéral Hervé Hasquin rejette catégoriquement la proposition Bourgeois/De Gucht: « Le Lambermont [...] ce n'est pas ça. [...] Dans les accords [repenant le *deal* du 5 avril 2000], on parle clairement d'un transfert aux Communautés<sup>7</sup> ». Le Premier convoque alors une réunion au finish. Le 22 mars aux aurores, tous

5 G. Van der Stichele et M. Verdonck, « Les modifications de la loi spéciale de financement dans l'accord du Lambermont », *Courrier hebdomadaire* du Crisp, n° 1733, 2001, p. 17.

6 Frieda Brepoels, députée « radicale » de la VU, *Knack*, 11 avril 2001.

7 *Le Soir*, 6 mars 2001.

les accords sont conclus. « Printemps meurtrier pour Meise », titre *Le Soir*: « La Belgique se détricote à un rythme accéléré, les francophones se contentent de quelques graines. »

L'« accord Hasquin-Dewael » acte en effet le principe du transfert intégral du Jardin botanique à la Communauté flamande: collections, infrastructures, terrain, personnel et fonds propres (produits des tickets d'entrée, ventes à la boutique...). Deux maigres bémols: primo, les chercheurs francophones *pourront* rester de façon pérenne au Jardin, mais sous statut « Communauté française », contrairement aux autres travailleurs francophones mis en cadre d'extinction; secundo, les collections scientifiques existantes restent, sur papier, propriété fédérale. Mais elles sont données en prêt à la Communauté flamande, gratuitement, pour une durée indéterminée, sans que le fédéral soit associé à la gestion du Jardin botanique. Pas plus que la Communauté française, exclue du futur conseil d'administration.

Parallèlement, le gouvernement fédéral décide de transférer aux Communautés l'équivalent du budget fédéral alloué au Jardin botanique en 2001. Selon une disposition qui figurera également dans l'une des lois spéciales de réformes institutionnelles du 13 juillet 2001, la répartition de ce financement fédéral devra s'effectuer « selon une clé qui est en conformité avec le rôle linguistique des effectifs en personnel du Jardin botanique au jour du transfert ». Soit à l'époque environ 80-20 en faveur de la Flandre. Basée sur les effectifs, c'est-à-dire le personnel statutaire *et* contractuel, cette clé a été finalement préférée à celle basée sur les cadres organiques, visant le seul personnel statutaire, qui se serait traduite à l'époque par une proportion de « seulement » 73-27 en faveur de la Flandre: ultime recul francophone.

Si le paquet « final » reçoit le soutien de la VU, il insatisfait ses quatre députés radicaux qui refusent de le voter. La majorité fédérale arc-en-ciel persuade alors le PSC, l'opposition sociale-chrétienne francophone, de ne pas s'opposer à la réforme grâce à quelques ultimes concessions, flamandes cette fois, dont la signature par la Belgique de la convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales<sup>8</sup>. L'abstention des députés PSC compense la défection des députés VU, la réforme de l'État voit le jour en juillet 2001. Fin de la partie ?

<sup>8</sup> La *signature* marque l'intention d'un État d'être lié par une convention internationale. Mais pour que celle-ci soit effective dans cet État, il faut une *ratification*, ce qui en Belgique, pour la convention-cadre, nécessite l'assentiment des Parlements fédéral et fédérés. Or depuis 2004 les accords de gouvernement flamands s'engagent explicitement à s'opposer à cette ratification...

## **PROLONGATIONS : L'OPÉRATIONNALISATION DIFFICILE DE L'ACCORD COMMUNAUTAIRE**

Très vite, l'accord Hasquin-Dewael pose certains problèmes. Le passage du personnel statutaire francophone non scientifique au cadre de la Communauté flamande est juridiquement incongru. Si les collections restent fédérales, rien n'est dit de la propriété des dons futurs ou du renouvellement des plantes vivantes. De plus, certaines collections ne sont quasiment pas inventoriées : comment identifier ce qui relève du fédéral, dès lors que la Communauté flamande revendique la propriété des éléments nouveaux ? Un espace de négociations se rouvre, cette fois hors d'un processus global de réforme de l'État. Les négociateurs francophones peuvent dès lors davantage résister à l'agenda des négociateurs flamands qui en viennent en 2007 à proposer de renégocier certaines dispositions de l'accord Hasquin-Dewael. Au printemps 2008, l'actuel ministre-président social-chrétien flamand, Kris Peeters, fait certaines concessions, la principale admettant une représentation, minoritaire, de la Communauté française dans le futur conseil d'administration du Jardin botanique<sup>9</sup>. De son point de vue, l'accord est conclu.

Mais son homologue francophone, le socialiste Rudy Demotte refuse de signer un accord de coopération pour lequel la Flandre est demandeuse si celle-ci bloque sur d'autres accords où la Communauté française est demandeuse, notamment celui sur les procédures d'adoption par les couples francophones des communes à facilités. À la fin 2008, il joint le dossier du Jardin botanique aux points « contentieux » des négociations sur une nouvelle réforme de l'État entamées entretemps. Depuis les élections de juin 2010, le Jardin botanique figure au menu des discussions menées par les différents responsables désignés par le roi pour former une nouvelle majorité gouvernementale<sup>10</sup>.

## **RETOUR D'EXPÉRIENCE : CAS PARTICULIER OU DYNAMIQUE GÉNÉRALISABLE ?**

Les négociations institutionnelles démarrent à l'instigation des partis flamands démocratiques munis d'un volumineux cahier de revendications fédéralisatrices commun. Dégagées à partir de principes généraux, ces demandes issues d'années de travail parlementaire dessinent une nouvelle architecture de l'État. Favorables au statu quo institutionnel, les partis francophones concèdent l'ouverture de négociations institutionnelles en s'efforçant de les canaliser dans un périmètre réduit comparé aux souhaits flamands.

Le cas du Jardin botanique montre que la dynamique de pourparlers est propulsée par le partenaire flamand le plus radical, la VU. Même si son poids parlementaire est très faible, même si elle n'appartient pas à la majorité gouvernementale fédérale, et ne participe ni au *kern* ni au comité de concerta-

<sup>9</sup> Pour plus de détails, voir notre article précité dans la revue *Politique*.

<sup>10</sup> Voir rapport De Wever, octobre 2010, p. 31, note Vande Lanotte, janvier 2011, p. 63, note Di Rupo, juillet 2011, p. 88.

tion, lieux décisifs d'avancée dans les négociations. Indispensable à la majorité régionale en Flandre, la VU tire les demandes flamandes de départ vers des revendications plus radicales. Le VLD, leader des coalitions fédérale et flamande les endosse, les autres partenaires de coalition suivent, l'opposition flamande les soutient.

Ainsi, plutôt qu'examiner ultérieurement la possibilité de défédéraliser le Jardin botanique, il s'agit de le défédéraliser immédiatement; plutôt que le cogérer par les Communautés, le transférer exclusivement à la Flandre. Cette position plus radicale n'a plus rien à voir avec la « simple » application du principe de cohérence au nom duquel le démantèlement du ministère fédéral de l'Agriculture était exigé. La justification change alors de pied. Elle repose uniquement sur le principe de territorialité en en élargissant le champ d'application, puisqu'il ne concernait pas jusque-là les institutions scientifiques fédérales. Une telle dilatation du principe de territorialité conduit à revendiquer l'annexion d'une institution nationale unique en Belgique au seul motif qu'elle est localisée en Flandre. Dans ce cas, défédéraliser équivaut à flamandiser, purement et simplement: dérive revendicative... dont pourtant aucun acteur politique flamand ne se démarquera par la suite.

En face, sans projet alternatif au statu quo institutionnel, les négociateurs francophones semblent subir l'agenda que leur dictent leurs « partenaires » flamands. Ils apparaissent constamment sur la défensive, dans la réactivité, allant de concession en concession, cherchant à éviter le pire en sauvant l'une ou l'autre limite à une défédéralisation-flamandisation qu'ils jugent fondamentalement inéquitable. Utilisé comme une monnaie d'échange dans le paquet institutionnel, le Jardin botanique est abandonné sur l'autel de l'espoir d'une paix communautaire durable et de l'assurance de nouveaux moyens financiers fédéraux au bénéfice de la Communauté française et déjà de Bruxelles. Seul avantage véritable attendu d'un changement institutionnel par les acteurs politiques francophones, ce refinancement n'a été formulé que très tardivement dans le processus comme une revendication explicite. Vu le rapport de forces, les négociateurs francophones craignaient en effet que cette demande de refinancement se paye cher, par un soutien obligé à des réformes flamandes très éloignées de leur vision de l'État fédéral.

Pour le Jardin botanique, il en résulte un scénario qui lèse gravement les francophones qui se voient pour ainsi dire exclus d'un des rares fleurons scientifiques nationaux de valeur mondiale dont les activités ne servent pas seulement la « simple » connaissance du monde végétal, mais aussi la préservation de la biodiversité, les solutions face aux changements climatiques ou les espèces invasives et ce, sans scénario de repli en « Wallo-Brux ». Un comble: ce *deal* léonin sera adopté sans le soutien de la « petite » force politique qui en fut le moteur principal, puisque les quatre députés radicaux de la VU voteront finalement contre la réforme de l'État. Trois d'entre eux (Bourgeois, Pieters, Brepoels) figurent aujourd'hui parmi les principaux représentants de la N-VA, successeur radical de la VU, dont l'horizon est l'indépendance de la Flandre et désormais première force politique du pays. ■