



PARIS
MATCH
BELGIQUE
SUPPLÉMENT

ELECTIONS 13 JUIN 2010
QUEL AVENIR
POUR LA
BELGIQUE?



COMMENT NÉGOCIER APRÈS LES ÉLECTIONS DANS UN ÉTAT QUI POURRAIT ÉCLATER?

PAR HUGUES DUMONT
Professeur de droit constitutionnel aux
Facultés universitaires Saint-Louis

Quel que soit le résultat des élections législatives de ce 13 juin, une nouvelle réforme des institutions devra être négociée. Les partis flamands l'exigent avec une constance sans faille depuis les résolutions du Parlement flamand adoptées le 3 mars 1999⁽¹⁾. Plusieurs de ces résolutions rompent avec les équilibres patiemment élaborés en 1970, 1980, 1988 et 1993. Aussi, elles ont toujours été repoussées par l'ensemble des partis francophones. Mais, après les crises à répétition de la législature 2007-2010 qui vient de s'achever, ces mêmes partis ont compris qu'ils ne pourront s'en tenir à ce front du refus. Un bref coup d'œil sur ces résolutions du 3 mars 1999 s'impose pour voir clair sur ce qui va inéluctablement faire problème quand il s'agira de négocier l'accord politique qui conditionnera la formation du prochain gouvernement.

(1) Voyez à ce sujet G. Pagano, « Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'Etat », C.H. du CRISP, n°1670-1671, 2000.

Le choix des photos et des légendes se rapportant à celles-ci sont de la rédaction.



Ce que veut une certaine Flandre

« La N-VA de Bart De Wever, dont on prédit un succès électoral majeur, n'est pas loin d'utiliser le vocable confédéral au sens juridique du terme, puisque son président préconise la conclusion d'un traité entre les Communautés flamande et française qui définirait les matières qui seraient encore gérées en commun », explique Hugues Dumont. « Mais M. De Wever cultive l'obscurité juridique quand il annonce que son confédéralisme serait une étape transitoire avant le séparatisme, qui reste l'objectif à long terme. »



LES REVENDICATIONS FLAMANDES ET L'EMBROUILLAMINI CONFÉDÉRAL

Tous les accords des gouvernements flamands qui se sont succédé depuis 1999 se sont référés à ces résolutions, en introduisant l'une ou l'autre nuance. Les partis flamands ont parfois laissé certaines revendications dans l'ombre. Ils en ont parfois ajouté d'autres. Et ils ne sont pas tous d'accord, loin s'en faut, sur la totalité du catalogue. Mais pour l'essentiel, sont régulièrement demandées une extension de l'autonomie fiscale des Régions, une transformation des mécanismes de solidarité interrégionale propre à diminuer et conditionner les transferts financiers Nord-Sud, et une rationalisation de la répartition des compétences entre l'Etat et ses composantes pour créer des paquets de compétences plus homogènes, l'homogénéité allant pratiquement toujours dans le sens d'un accroissement des compétences communautaires ou régionales. Parmi les demandes de dévolution de compétences actuellement détenues par l'Etat au profit des Communautés ou des Régions, on doit épingler certains aspects des politiques économiques et énergétiques, la politique de l'emploi, l'assurance maladie-invalidité, les allocations familiales, les télécommunications, les chemins de fer et la recherche scientifique. Les résolutions du 3 mars 1999 veulent aussi, ce n'est pas moins important, remplacer la structure actuelle de la Belgique fédérale qui comprend trois Régions et trois Communautés par une structure fondée sur deux Etats fédérés, un flamand et un francophone, flanqués de deux entités, Bruxelles et la Communauté germanophone qui n'auraient pas le même statut. Bruxelles serait, en partie au moins, cogérée par les Régions flamande et wallonne.

Les partis francophones ont toujours repoussé ces demandes parce que plusieurs d'entre elles sont de nature à appauvrir les Wallons et les Bruxellois, notamment

en raison de la concurrence fiscale qu'elles induiraient ; parce qu'ils sont attachés au maintien d'une sécurité sociale intégralement fédérale au nom de la solidarité interpersonnelle ; parce qu'ils tiennent au statut actuel de Bruxelles qui est mieux gérée depuis qu'elle est devenue une Région à part entière ; et – last, but not least – parce qu'ils ne parviennent pas à obtenir une réponse claire de leurs partenaires quant aux objectifs ultimes de ces derniers en ce qui concerne l'avenir à long terme de l'Etat belge. Seules quelques-unes des résolutions flamandes – la régionalisation des lois organiques des provinces et communes notamment – ont été rencontrées par les lois du 13 juillet 2001 négociées sous le gouvernement Verhofstadt I. Malheureusement, le même gouvernement a fait adopter une réforme électorale qui a conduit à l'arrêt de la Cour d'arbitrage de 2003, qui enjoit au pouvoir législatif de revoir la distinction de traitement entre l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde et tous les autres arrondissements électoraux qui coïncident avec les limites provinciales. On sait que depuis lors, tous les partis flamands exigent la scission de B-H-V, alors que l'arrêt autorise d'autres solutions.

La formation du gouvernement à la suite des élections de 2007 a été paralysée pendant six mois parce que les partis flamands à la manœuvre, poussés par le cartel CD&V/N-VA, ont voulu imposer un agenda institutionnel que les francophones attachés aux équilibres laborieusement construits depuis 1970 ont jugé inacceptable. C'est dans ce contexte que le Premier ministre du gouvernement flamand, Kris Peeters (CD&V), a fait une proposition encore plus radicale : il faudrait, a-t-il dit, exécuter l'article 35 de la Constitution afin de cantonner les compétences de l'Etat fédéral aux seules matières qui lui seraient expressément attribuées. Ce serait une « révolution copernicienne » parce qu'actuelle-

ment, c'est la situation inverse qui est en vigueur : les Communautés et les Régions n'ont que des compétences attribuées par la Constitution, le reste – ce qu'on appelle les compétences résiduelles – relevant de l'Etat fédéral. Le basculement des compétences résiduelles vers les Communautés ou les Régions – un des problèmes réside dans ce « ou » : entre les Régions et les Communautés, comment trancher ? – impliquerait pratiquement de réécrire toute la Constitution sur une table rase et, surtout, de s'entendre de façon exhaustive sur ce que l'Etat fédéral pourrait encore faire.

C'est en ce sens précis qu'il faut comprendre la demande de plusieurs partis flamands de passer du fédéralisme au confédéralisme. Techniquement, pour les constitutionnalistes, le confédéralisme, c'est tout autre chose : c'est une alliance exprimée dans un traité international entre deux ou plusieurs Etats indépendants et souverains qui conviennent d'une gestion commune de quelques matières. S'il fallait prendre la revendication confédérale au pied de la lettre, il faudrait que l'Etat belge éclate en deux, trois ou quatre Etats indépendants et qu'ensuite ces Etats instituent par traité une confédération. Les chrétiens-démocrates flamands (CD&V), qui se sont déclarés officiellement confédéralistes il y a déjà longtemps, ont précisé que ce n'est pas dans ce sens juridique précis qu'il faut comprendre le confédéralisme qu'ils appellent de leurs vœux. Ils ne veulent pas transiter par une mise à mort de l'Etat belge. Pour eux, le confédéralisme désigne une transformation radicale du fédéralisme belge par la mise en œuvre d'une partie au moins des résolutions flamandes du 3 mars 1999 et, idéalement, par l'application de la « révolution copernicienne » suggérée par Kris Peeters. L'adhésion au modèle confédéral des libéraux flamands (Open VLD) n'a jamais été très précise, mais elle doit se comprendre

aujourd'hui dans la même perspective.

La N-VA de Bart De Wever, dont on prédit un succès électoral majeur, n'est pas loin d'utiliser le vocable confédéral au sens juridique du terme, puisque son président préconise la conclusion d'un traité entre les Communautés flamande et française qui définirait les matières – il n'a évoqué que l'armée... – qui seraient encore gérées en commun. Mais M. De Wever cultive l'obscurité juridique quand il annonce que son confédéralisme

serait une étape transitoire avant le séparatisme, qui reste l'objectif à long terme. En effet, pour que les deux Communautés puissent conclure, comme il le souhaite, un traité en tant qu'Etats souverains, il faudrait logiquement que l'Etat belge disparaisse d'abord pour céder la place à ces nouveaux Etats souverains. Donc le séparatisme devrait précéder le confédéralisme. Le scénario inverse qu'il recommande n'est évidemment pas crédible. Il s'agit d'un scénario séparatiste, mais il veut éviter de faire

peur aux nombreux électeurs flamands qui veulent voter pour lui, sans être pour autant séparatistes à court terme.

Les socialistes et les écologistes flamands s'en tiennent, pour leur part, au fédéralisme. Quant au Vlaams Belang et à la Lijst De Decker, ils sont séparatistes, clairement pour celui-là et « s'il le faut » pour celle-ci.

Voilà le profil des partenaires avec lesquels il faudra négocier la formation du prochain gouvernement fédéral. ■

H. D.

La face cachée de l'iceberg

La volonté de scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde n'est que la partie visible de l'iceberg. Les résolutions du Parlement flamand du 3 mars 1999 veulent remplacer la structure actuelle de la Belgique fédérale par une structure fondée sur deux Etats fédérés, un flamand et un francophone, flanqués de deux entités, Bruxelles et la Communauté germanophone, qui n'auraient pas le même statut.





LE PLAN A (OPTIMAL): LE FÉDÉRALISME RENFORCÉ. ENCORE TROIS COMMUNAUTÉS ET TROIS RÉGIONS

Les francophones ont longtemps dit qu'ils n'étaient demandeurs de rien. Cette position pouvait se comprendre, dans la mesure où les partis flamands cultivaient l'ambiguïté sur leurs véritables objectifs à long terme et où ils n'étaient manifestement pas disposés à faire les concessions dont on peut penser - je vais y revenir plus loin dans ce billet - qu'elles sont raisonnablement requises par leurs propres demandes si l'on veut bâtir un nouveau deal équilibré. Ces derniers temps, on ne perçoit guère de signes, du côté flamand, d'une prise de conscience de la nécessité de ces concessions. En revanche, placés sous la menace d'une nouvelle crise majeure, les leaders politiques francophones semblent accepter le principe d'une négociation en profondeur et réfléchir aux nouveaux équilibres à trouver.

Ils reconnaissent donc qu'ils sont bel et bien demandeurs sur plusieurs points. Ils exigent notamment un financement plus équitable de la Région bruxelloise : le sous-financement structurel a été démontré par plusieurs études scientifiques incontestables. Dans la mesure où la limitation de la Région bruxelloise aux dix-neuf communes en 1963 comportait une contrepartie consistant en des facilités linguistiques pour les communes périphériques et en le maintien d'un arrondissement électoral Bruxelles-Hal-Vilvorde, ils demandent logiquement l'élargissement des frontières de Bruxelles si les partis flamands continuent à exiger une scission pure et simple de cet arrondissement et si le gouvernement flamand persévère dans son interprétation restrictive et tracassière des facilités linguistiques. Ils sont sans doute prêts à envisager des alternatives à l'élargissement de Bruxelles dont ils savent combien il serait difficilement accepté, compte tenu de l'histoire de la francisation

des communes périphériques, par une majorité dans le groupe linguistique néerlandais des prochaines Chambres. Une compétence extraterritoriale de la Communauté française dans les communes à facilités, moyennant une révision (problématique, du reste) de la Constitution, la création d'une communauté urbaine au-delà de Bruxelles et la création d'une circonscription fédérale demeurent aussi plausibles que recommandables dans cette perspective. Les partis francophones ne peuvent pas non plus rester indifférents devant les violations des droits de l'homme qui se commettent dans les communes du Brabant flamand au détriment des francophones qui veulent, entre autres exemples, y acheter un terrain ou y construire une maison. Ils devraient aussi exiger qu'une chambre paritairement bilingue du Conseil d'Etat soit dorénavant automatiquement compétente à la place d'une chambre unilingue dans les affaires linguistiques localisées dans les communes à facilités. Les circulaires Peeters et autres, dont on connaît les conséquences dans les trois communes à facilités sans bourgmestre nommé, n'auraient probablement pas été validées par le Conseil d'Etat si l'on avait prévu ce dispositif plus tôt.

Les partis francophones seraient aussi bien avisés de discerner parmi les revendications flamandes celles qui s'inscrivent dans la logique fédérale et qui sont au moins potentiellement bénéfiques pour les francophones. Une plus grande cohérence dans les « paquets de compétences » des différents niveaux de pouvoir serait réalisable et souhaitable, même si les Belges demeurent sûrement voués à vivre avec des dispositifs complexes. Plusieurs économistes tant flamands que francophones conviennent aussi que l'on gagnerait à accentuer la responsabilité financière des Régions. Ils préconisent également une meilleure

coordination de leurs politiques dans le domaine de l'emploi. Enfin, un enjeu majeur des réformes institutionnelles sur lequel les francophones devraient mettre l'accent consiste en la répartition des compétences entre les Communautés et les Régions. Des compétences communautaires gagnent à devenir régionales. Je songe notamment à la formation professionnelle, à l'accueil et l'intégration des immigrés, au tourisme, aux infrastructures sportives. Si la Communauté flamande acceptait de perdre la maîtrise de ces matières au profit des Régions, cela signifierait que les Flamands font confiance à la capacité de la Région bruxelloise

à les gérer dans l'intérêt commun, et qu'ils misent encore sur le fédéralisme belge.

A terme, il faudra sans doute aller plus loin. Qui, dans les centres d'étude des partis politiques et dans les centres de recherche des universités francophones, a déjà sérieusement travaillé sur la formulation précise de la liste des compétences exclusives qu'il faudrait réserver au fédéral si un jour la revendication de la « révolution copernicienne » passe à la vitesse supérieure ? Du côté flamand, sous la poussée des forces confédéralistes, on fait ce travail. Les francophones, eux, ont une certaine propension à se mettre un bandeau devant les yeux. Par fidélité sans doute aux équilibres négociés, ils se préoccupent plus de freiner des quatre roues que d'anticiper. Ils sont, par exemple, tout heureux que dans la dernière déclaration de révision de la Constitution la porte demeure fermée à l'insertion par les pro-

chaines Chambres constituantes du nouvel article qui pourrait, s'il y avait un accord et les majorités requises à ce sujet, déterminer les compétences exclusives de l'autorité fédérale et rendre ainsi possible l'activation de l'article 35. Je ne dis pas qu'il fallait nécessairement ouvrir cette porte indiscutablement dangereuse maintenant. Mais il aurait fallu y réfléchir et en débattre à l'aide d'études rigoureuses depuis longtemps. Certes, la volonté des francophones de ne pas donner suite aux revendications confédéralistes du Nord et leur extrême lassitude devant un partenaire qui ne cesse jamais de remettre en cause les compromis précédents expliquent cette frilosité. Mais je ne crois pas à la stratégie qui consiste à camper sur des statuts rigides et intangibles. Dans un Etat fédéral où il y a deux grands partenaires, autant la majorité ne peut pas abuser de ses droits, autant la minorité ne peut pas abuser des

dispositifs qui protègent sa situation minoritaire (lois spéciales, sonnette d'alarme, parité au Conseil des ministres...). Si nous voulons systématiquement utiliser tous ces instruments pour bloquer toute discussion un peu fondamentale, nous allons seulement exacerber la hargne flamande.

Il y a donc du grain à moudre. Je ne dis évidemment pas que sur tous ces points, un accord et des perspectives seraient aisés à construire. Tout va dépendre des partenaires autour de la table que l'arithmétique électorale et les négociations entre présidents de partis vont sélectionner. Reconnaissons seulement qu'une bonne réforme de l'Etat à court terme, sans doute encore provisoire, et qu'un débat loyal sur les conditions d'une stabilisation à moyen terme de notre fédéralisme ne sont pas en soi inconcevables. Mais bien sûr, il faut envisager aussi l'échec de ce plan A. ■ H. D.



La nouvelle Belgique

« 3 langues, 1 âme, une Belgique » : l'unité peut-elle encore exister ? Placés sous la menace d'une nouvelle crise majeure, les francophones semblent accepter le principe d'une négociation en profondeur et réfléchir aux nouveaux équilibres à trouver. Mais on ne perçoit guère, du côté flamand, la prise de conscience de la nécessité de concessions.



LE PLAN B (S'IL LE FAUT): LE FÉDÉRALISME MINIMAL À DEUX: FLANDRE / WALLONIE-BRUXELLES

Le risque existe indéniablement que les partis qui formeront la majorité dans le groupe linguistique néerlandais mettent sur la table des revendications telles que les partis francophones seraient contraints de renoncer au plan A et d'exiger de leurs partenaires des concessions à la hauteur des enjeux. Je songe en

particulier à la défédéralisation de la sécurité sociale demandée notamment par la N-VA. Si l'on devait malheureusement y procéder, même très partiellement, cela ne pourrait pas se faire dans le cadre des équilibres institutionnels existants, sinon de manière totalement inacceptable pour les francophones. Je m'explique brièvement. Soit ce sont les Communautés flamande et

française qui seraient compétentes dans tout ou partie des branches de cette sécurité sociale (avec un problème pour la Communauté germanophone); soit ce serait les trois Régions flamande, wallonne et bruxelloise qui le deviendraient.

Dans le premier cas, il faudrait créer une sous-nationalité flamande et une sous-nationalité francophone à Bruxelles. Les tra-

vailleurs et les pensionnés bruxellois seraient, en effet, tenus de choisir entre une affiliation à des caisses flamandes (potentiellement mieux dotées) et une affiliation à des caisses francophones (nécessairement moins généreuses). Sans parler de tous les effets négatifs pour les libertés individuelles d'une sous-nationalité à Bruxelles, et sans évoquer les lourdes complications que cette communautarisation induirait pour les entreprises bruxelloises, le différentiel de prospérité entre les deux Communautés rendrait cette concurrence évidemment inéquitable pour la Communauté française. L'option régionale ne serait pas plus accep-

table: une sécurité sociale bruxelloise et une sécurité sociale wallonne séparées condamneraient chaque Région à un appauvrissement immérité.

Conclusion: si les partis flamands majoritaires demain exigent la défédéralisation de la sécurité sociale, fût-ce en partie, ils devront comprendre que les Régions wallonne et bruxelloise devront former, sur ce plan au moins, un ensemble indissociables pour des raisons de viabilité élémentaire. Une révision fondamentale de notre fédéralisme s'imposerait par conséquent. La Flandre a toujours dit qu'elle ne lâcherait jamais Bruxelles. C'est pourtant à cette révolution mentale qu'elle s'exposerait si ses leaders politiques voulaient défédéraliser des matières comme les allocations de chômage, l'assurance-maladie-invalidité, les allocations familiales ou les pensions. Très heureusement, l'ancien ministre sp.a Franck Vandebroucke vient d'adresser précisément cette mise en garde à l'attention des confédéralistes de la N-VA, de l'Open VLD et du CD&V⁽²⁾. Puisse-t-il être entendu.

Les revendications flamandes en matière d'autonomie fiscale appellent les mêmes mises en garde. Autrement dit, si les partis flamands qui obtiendront la majorité dans leur groupe à la Chambre voulaient tourner le dos au fédéralisme d'union, s'ils voulaient imposer des réformes qui auraient pour effet d'appauvrir les francophones et de réduire l'Etat belge à une coquille presque vide, ils devraient comprendre qu'ils ne pourraient plus conserver l'ample maîtrise sur la gestion de la Région bruxelloise dont ils disposent aujourd'hui, au terme du compromis communautaire de 1970 et du compromis régional de 1988. Les francophones seraient fondés à exiger que cette Région s'unisse à la Région wallonne dans l'intérêt vital de l'une et de l'autre. En clair, l'on ne pourrait s'entendre sur le schéma qualifié (juridiquement à tort) de confédéral par bon nombre de leaders politiques flamands qu'à la condition que les Bruxellois et les Wallons puissent former ensemble un Etat fédéré cohérent, non sans respecter scrupuleusement, bien sûr, les droits fonda-

mentaux de la minorité flamande de Bruxelles.

Faut-il le redire? Notre scénario optimal n'est pas celui-là. Notre scénario optimal reste celui du fédéralisme d'union. Celui-ci peut encore être réformé autour des prémisses actuelles: une Belgique composée de trois Régions et de trois Communautés avec des paquets de compétences plus homogènes, une plus grande responsabilité financière des Régions, une Région bruxelloise plus forte, des écoles bilingues à Bruxelles, un compromis honorable sur B-H-V et une circonscription fédérale. Mais si du côté flamand, on veut absolument sortir des rails construits depuis 1970, l'équilibre fédéral ne pourra se reconstituer qu'autour de deux pôles: l'Etat fédéré flamand et l'Etat fédéré Wallonie-Bruxelles. Politiquement, nous serions dans une logique confédérale, mais juridiquement, cette révolution copernicienne pourrait se faire à la suite d'une (ou plus probablement de plusieurs) révision(s) de la Constitution. La mise en œuvre de l'article 35 dont j'ai parlé plus haut serait alors bien plus aisée: l'Etat fédéral n'aurait plus que quelques compétences limitativement énumérées et les deux Etats fédérés disposeraient de toutes les autres compétences. La Constitution fédérale ressemblerait alors comme deux gouttes d'eau au traité d'une Confédération qui ne se réviser qu'à l'unanimité des parties contractantes. La seule différence par rapport au schéma confédéral au sens rigoureusement juridique du terme, mais elle est de taille, c'est qu'ici, on ne passerait pas par une scission formelle de l'Etat ni par la sécession d'une de ses composantes: pas de déclarations d'indépendance ni de rupture révolutionnaire de la chaîne constitutionnelle. Tout se ferait formellement dans la continuité constitutionnelle.

Ce scénario suppose des accords politiques pour le moins délicats et une révolution mentale de part et d'autre de la frontière linguistique. On ne saurait donc exclure l'hypothèse de l'échec qui nous conduit à envisager un plan C. ■ H. D.

⁽²⁾ Voyez De Morgen, 28 mai 2010.

Quelle Flandre « libre » ?

Si demain les partis flamands majoritaires exigent la défédéralisation de la sécurité sociale, ils devront comprendre que les Régions wallonne et bruxelloise auront à former un ensemble indissociable pour des raisons de viabilité élémentaire.





LE PLAN C (LE PIRE): LES ALÉAS DU DIVORCE ET DU CONFÉDÉRALISME

Le constitutionnaliste flamand émérite, Robert Sennel, ne se dit pas favorable au séparatisme, mais s'il est impossible de former un gouvernement après les élections de ce 13 juin, faute d'accord sur la réforme des institutions, il recommande – sous réserve de quelques ambiguïtés dont on fera grâce au lecteur – la fondation unilatérale par le Parlement flamand, en contradiction avec notre Constitution, d'un Etat flamand dont les frontières seraient celles de l'actuelle Région flamande. Il imagine que le Parlement wallon ferait de même en fondant un Etat wallon. Commenterait alors la négociation sur la cogestion de Bruxelles et sur ce que l'on pourrait encore faire ensemble⁽³⁾.

On peut espérer que ce scénario serait jugé inacceptable par les Bruxellois et les Wallons, ceux-ci préférant fonder un Etat Wallonie-Bruxelles à la suite de ce qu'il faudrait appeler une sécession unilatérale de la Flandre. N'oublions pas, en effet, que lors des travaux du groupe Wallonie-Bruxelles, les ministres-présidents des Régions wallonne et bruxelloise ont clairement énoncé leur option en faveur d'un tel Etat en cas de scission de l'Etat belge et qu'ils n'ont été contredits par aucun des membres de ce groupe⁽⁴⁾.

On imagine alors aisément le chaos. Nous sortirions des voies du droit constitutionnel pour entrer dans celles d'une révolution juridique et sociopolitique, moins encadrées par le droit international qui est très pauvre en cette matière que par l'impérieuse nécessité de négocier – eh oui, une fois encore – et de dégager paradoxalement de nouveaux compromis.

A vrai dire, les incertitudes qui pèsent sur l'hypothétique organisation d'un divorce belge – que ce soit à la suite d'une sécession unilatérale ou autrement – sont in-

nombrables⁽⁵⁾. On n'en retiendra ici que quatre. Première question: quelles sont les entités qui auraient un titre à l'autodétermination à faire valoir? Plusieurs arguments plaident en faveur de la Région flamande, de la Région wallonne et de la Région bruxelloise. Mais les particularités de la Région bruxelloise, notamment le fait que les Communautés française et flamande sont compétentes dans certaines matières sur son territoire, et l'existence de la Communauté germanophone sur celui de la Région wallonne offriraient des sources de contestation.

Deuxième question: à supposer que l'on ait pu s'entendre sur l'identification des entités ayant vocation à devenir souveraines, il faudrait encore s'accorder sur le mode d'exercice de leur droit à l'autodétermination: par quelle procédure vont-elles exprimer leur volonté d'entrer dans telle ou telle structure fédérale avec tel ou tel partenaire ou de rester indépendante? Il appartiendrait aux citoyens des Régions wallonne, bruxelloise et flamande devenues par hypothèse des Etats indépendants et souverains de se prononcer, soit par la voix de leurs représentants, soit par référendum (que l'on appelle techniquement un plébiscite dans ce cas).

Troisième question: la délimitation des frontières de ces entités candidates à la souveraineté ne serait pas moins délicate. Le caractère obligatoire ou non de la règle dite de l'« Uti possidetis », qui veut que les anciennes frontières administratives entre les collectivités fédérées d'un Etat fédéral deviennent des frontières internationales en cas de dissolution de cet Etat ne fait pas l'unanimité dans le milieu des spécialistes du droit international. A supposer que telle soit la règle retenue, son application dans le contexte belge est encore plus délicate, notamment en raison du phénomène des Communautés



dont les frontières ne coïncident que partiellement avec celles des Régions. Par ailleurs et surtout, on l'a rappelé plus haut, le tracé de la frontière linguistique en 1963 n'a été accepté, et par la suite, confirmé, qu'en échange de garanties relatives à la protection des populations francophones le plus souvent majoritaires dans les communes de la périphérie bruxelloise, et moyennant le maintien de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde. La transformation de la frontière linguistique en frontière internationale est donc grevée par des incertitudes propres à justifier la demande par la Région bruxelloise d'une négociation avec la Région flamande visant à en rectifier le tracé, pour tenir compte des résultats d'un plébiscite permettant aux populations des communes périphériques dites à facilités d'exprimer leur volonté de se rattacher à Bruxelles ou à la Flandre. C'est d'autant plus plaidable – je dis bien « plaidable » – que l'« Uti possidetis » est une règle à laquelle les Etats peuvent déroger de commun accord. Le droit international



Le tragique divorce belge

Les marches flamandes sur Bruxelles l'ont montré à de multiples reprises: les extrémistes veulent la mort du pays. Le professeur de droit constitutionnel Hugues Dumont n'hésite pas, en cas de divorce, à parler de chaos.



n'oblige pas non plus les Etats à prendre la volonté des habitants en considération lorsqu'ils décident du tracé des frontières mais, bien sûr, rien ne les empêche de le faire. Au contraire, un principe de légitimité démocratique devrait – je dis bien « devrait » – les y inciter, étant entendu que, de toute manière, les règles du droit international relatives à la protection des minorités devront s'appliquer de part et d'autre de la nouvelle frontière.

Même si c'est souvent contesté, il devrait être évident par ailleurs qu'un lien territorial entre les deux Régions wallonne et bruxelloise qui souhaiterait former un Etat indépendant serait hautement souhaitable, même si ce scénario imaginaire se déroulerait heureusement dans une Union européenne garante des libertés de circulation que l'on connaît (Union à laquelle de nouvelles demandes d'adhésion devraient toutefois être adressées, en tout cas par l'Etat sécessionniste...). En effet, ce n'est pas tout à fait fantasmer que d'anticiper les tracasseries par lesquelles un Etat flamand devenu indépendant dans un contexte aussi tendu pourrait rendre impossible ou exagérément difficile la réalisation des projets portés par l'hypothétique Etat Wallonie-Bruxelles, qui supposent une emprise sur la portion du territoire flamand séparant ses deux composantes. Il suffit de songer à la gestion des routes, des chemins de fer, des télécommunications et des infrastructures en matière d'eau, de gaz et d'électricité. Actuellement, même entre les Etats membres de l'Union européenne, des conflits délicats portent sur l'emplacement de stations d'épuration ou de traitement des déchets. Il serait naïf d'exclure a priori qu'un hypothétique Etat flamand indépendant puisse, en l'absence d'une continuité territoriale entre Bruxelles et la Wallonie, refuser des nuisances sur son territoire qui bénéficieraient à Bruxelles. Malheureusement, je dois bien ajouter que ce raisonnement est sans doute aussi applicable dans l'hypothèse du plan B...

Quatrième question : après ce divorce, y aurait-il encore une volonté de recréer un lien politique et

juridique sous la forme d'une authentique confédération d'Etats au sens juridique du mot ? Rien n'est moins sûr. Mais il est certain que nous aurons toujours besoin d'entretenir diverses coopérations et qu'il faudra bien imaginer les supports institutionnels de celles-ci.

Cette évocation de quelques-unes des nombreuses difficultés et incertitudes qu'un divorce belge devrait résoudre par des voies négociées ou par un arbitrage international m'autorise à parler de scénario du pire. Personnellement – je parle ici en tant que citoyen et non en tant que constitutionnaliste –, je serais prêt à célébrer l'avènement d'un Etat Wallonie-Bruxelles souverain qui, à certains égards, pourrait être plus enthousiasmant que l'Etat belge dans sa dérive actuelle. Mais je n'ai aucune garantie que cet Etat Wallonie-Bruxelles pourrait émerger du chaos dans lequel on se retrouverait s'il fallait négocier le divorce. Il est très improbable que les Flamands abandonneront un jour tout lien de type étatique avec Bruxelles, même à la faveur d'un moment d'extrême lassitude. Je n'en connais aucun qui serait prêt à voir Bruxelles rattachée au territoire d'un Etat indépendant voisin de l'hypothétique Etat flamand. Le divorce pourrait donc être catastrophique pour les Bruxellois s'ils devaient y perdre l'autonomie à laquelle ils sont de plus en plus attachés et, par conséquent, pour l'ensemble des francophones, parce que Wallons et Bruxellois ont des intérêts communs évidents. L'hypothèse d'un district fédéral européen que certains, en Flandre surtout, imaginent avec faveur, est peu crédible dans le contexte d'une Union européenne qui n'est pas et ne sera sans doute jamais un Etat. Elle serait par ailleurs peu enthousiasmante pour les Bruxellois qui seraient réduits à une citoyenneté communale. Le risque serait donc que Bruxelles soit réduit à l'état de condominium cogéré par l'Etat flamand et l'Etat wallon. Un tel destin serait accablant tant pour les Bruxellois que pour les Wallons. Faut-il l'ajouter, le divorce aurait aussi des effets très défavorables pour



les Flamands de Flandre et de Bruxelles.

Le plan A et subsidiairement le plan B demeurent donc évidemment préférables. Il reste sensé de tenter de négocier une fois de plus avec notre insatiable partenaire pour réformer notre fédéralisme dans l'espoir de le stabiliser autour d'un nouveau point d'équilibre.

Cela dit, je me rends bien compte qu'en disant que le divorce belge pourrait être pire que beau-

coup d'autres solutions, les francophones se rendent vulnérables. La fraction séparatiste du côté flamand pourrait abuser de cette crainte, sachant qu'à un moment donné les francophones pourraient faire d'énormes concessions par le seul effet de la peur devant la perspective du divorce. Mais il faut savoir que nombreux sont encore les Flamands rationnels et raisonnables qui ont aussi peur devant les conséquences imprévisibles et très

difficilement gérables d'un tel divorce. Il ne faut pas croire que la peur n'existe que dans un seul camp. Nous aurons toujours besoin de coopérer, nous l'avons rappelé. Un Etat commun, fût-il minimal comme dans le scénario B, demeure utile pour maximiser les conditions et modalités de cette coopération dans l'intérêt mutuel de chacun et pour mener les quelques politiques communes insécables. ■

H.D.

⁽³⁾ Voyez le site du Knack, 20 mai 2010.

⁽⁴⁾ Voyez N. Ryelandt, « Le Groupe Wallonie-Bruxelles et le débat sur les institutions francophones », C.H. du CRISP, 2009, n°2009-2010.

⁽⁵⁾ Pour des développements plus précis, voyez H. Dumont et S. van Drooghenbroeck, « Le statut de Bruxelles dans l'hypothèse du confédéralisme », in Brussels Studies, www.brusselsstudies.be, n°10, 15 octobre 2007.

La route vers l'inconnu

De sombres jours attendent-ils les Belges ? « Après ce divorce (de l'Etat belge), y aurait-il encore une volonté de recréer un lien politique et juridique sous la forme d'une authentique confédération d'Etats au sens juridique du mot ? » demande Hugues Dumont. « Rien n'est moins sûr. »



NÉGOCIER AVEC TROIS FERS AU FEU

Q uoi qu'il en soit, il serait naïf et même impardonnable que les acteurs politiques francophones qui auront la main dans les mois prochains négocient les accords institutionnels sans garder dans un coin de leur tête l'hypothèse du divorce. A la suite des élections fédérales de 2007 et de l'éclatement du cartel CD&V/N-VA, les partis ouvertement séparatistes représentés

à la Chambre comptaient près de 32 % des membres du groupe linguistique néerlandais. Nous verrons combien ils seront après ce 13 juin. Mais nous savons déjà depuis les élections régionales de 2009 que les mêmes partis séparatistes représentés au Parlement flamand comptent 36 % des sièges.

Il est souvent objecté à cette présentation que beaucoup d'électeurs flamands se prononcent en faveur de ces partis sans pour autant adhérer au séparatisme et que le soutien de l'opinion publique fla-

mande à cette option n'est estimé qu'entre 10 et 15 % depuis la fin des années 1980. On peut d'ailleurs parler que les politologues flamands les plus nuancés feront, avec raison du reste, la même observation après le 13 juin, quand il s'agira de nous persuader que la force de la N-VA n'est pas vraiment représentative de l'option séparatiste dans l'électorat flamand. Il n'en demeure pas moins que les partis en question ne s'embarrassent pas de cette nuance quand ils définissent leur stratégie et négocient. Par ailleurs,

il serait naïf d'exclure la présence de séparatistes larvés au sein des partis traditionnels. Même si l'on peut admettre des conversions ultérieures ou relativiser le poids des mots destinés à alimenter la scène médiatique d'une Communauté, on ne peut que difficilement oublier que le Premier ministre sortant (CD&V), Monsieur Leterme, avait, avant de le devenir, publiquement douté de la plus-value que représente la Belgique, ou que l'avant-dernier ministre des Affaires étrangères (Open VLD), Monsieur De Gucht, avait, avant de le devenir, promis la Belgique à un phénomène d'évaporation.

On admettra donc – je parle à

nouveau en tant que citoyen – que la pression séparatiste est telle qu'aucune concession ne devrait être faite demain à nos partenaires flamands qui risqueraient de mettre en péril la viabilité d'un hypothétique Etat Wallonie-Bruxelles, pour le cas où nous serions obligés de miser sur les périlleux plans B ou C. La délicate négociation de la scission de B-H-V ne pourra pas échapper à cette préoccupation. Il faudra l'expliquer sereinement aux négociateurs flamands. Une scission est négociable, moyennant des garanties pour les droits de l'homme, notamment sur le plan judiciaire, mais des contreparties devront être obtenues qui garantissent notamment que cette

scission ne pourrait pas être exploitée demain ou après-demain au détriment de la continuité territoriale de l'hypothétique Etat Wallonie-Bruxelles dans les cas, que nous ne souhaitons pas voir se réaliser, du plan B ou, a fortiori, du plan C.

Les partis politiques francophones devraient donc avoir trois fers au feu. D'un côté, ils doivent se préparer activement en fonction de l'hypothèse de la rupture du fédéralisme d'union. Des projets doivent même être conçus pour ouvrir à la Communauté Wallonie-Bruxelles un avenir qui pourrait, plus ou moins largement, ne plus dépendre que d'elle-même, soit dans ce que je serais tenter d'appeler un « fédéralisme biétatique » (plan B), soit, au terme d'un divorce, dans un Etat indépendant, le cas échéant confédéré (plan C). C'était un des nobles objectifs du Groupe Wallonie-Bruxelles... qui a largement échoué. De l'autre côté, les mêmes partis doivent, aussi longtemps que le plan A demeure d'actualité, rester de loyaux partenaires de l'Etat belge et de la Communauté flamande : négativement, en évitant toute faute contre la loyauté fédérale et les règles répartitrices de compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions et, positivement, en conservant un souci pour l'avenir de l'Etat belge et le goût de projets concertés avec ceux de nos amis flamands qui croient encore au fédéralisme (plan A).

« Avoir deux fers au feu, cela peut sans doute conduire à des exercices d'équilibrisme, mais c'est un défi qu'il doit être possible de relever. » C'est – malheureusement – la conclusion que je tirais déjà à la suite d'un article publié... en 1999⁽⁶⁾, à la veille des élections du 13 juin 1999! Dix ans ont passé... J'ai raffiné la réflexion en distinguant trois fers au feu. Mais pour le surplus, quel immobilisme! Au moins, après ce 13 juin 2010, on peut espérer que cela va bouger. « Stand up for your rights », chantait Bob Marley. Wallons et Bruxellois, oserais-je paraphraser, debout pour votre avenir! Et aux urnes d'abord. ■ H. D.

⁽⁶⁾ Dans H. Dumont, « Organisée en Etat, la communauté est capable de prendre des décisions », in *La Revue générale*, février 1999, p. 35.



Relever le défi

« Il serait naïf », explique Hugues Dumont, « et même impardonnable que les acteurs politiques francophones qui auront la main dans les mois prochains négocient les accords institutionnels sans garder dans un coin de leur tête l'hypothèse du divorce. »