

La fin de la Belgique et ses impossibilités : L'hypothèse d'une indépendance flamande à l'épreuve des précédents

Par Vincent Laborderie

Depuis 2007, l'hypothèse d'un éclatement de la Belgique n'est plus un sujet tabou en Belgique. Si cette idée est loin d'être neuve¹, elle n'était pas véritablement considérée comme une éventualité sérieuse avant l'impossibilité de former un gouvernement fédéral constatée à l'été 2007. Depuis lors, cette hypothèse a été encore relancée après la large victoire des nationalistes flamands de la N-VA en juin 2010. Plusieurs scénarios avaient déjà été évoqués, mais un fait nouveau a émergé à l'automne 2010. En effet, pour la première fois des personnalités politiques (francophones) présentent un « plan B » censé anticiper une éventuelle indépendance flamande. Jusqu'à présent, les possibilités concrètes d'une séparation n'avaient été présentées que par le *Vlaams Belang*, parti d'extrême droite officiellement indépendantiste².

Malgré cette évolution, l'étude approfondie des conditions dans lesquelles la Flandre³ pourrait devenir indépendante constitue un enjeu à la fois fondamental et relativement peu exploré. Fondamental parce que, quels que soient les griefs que les séparatistes flamands peuvent développer envers l'État belge, la rationalité commande de comparer la situation actuelle à ce qui pourrait être en cas d'éclatement du pays. Sans ce point de comparaison, tous les arguments sur les prétendues inégalités ou injustices que subirait la Flandre ne sont que des doléances et non le point de départ d'une alternative crédible.

De même, force est de constater que ces aspects étaient, jusqu'à une période récente, très peu étudiés. Lorsque des textes existent sur le sujet, ils sont peu diffusés⁴.

¹ On trouve ainsi la première évocation de la fin de la Belgique dans un article du *New York Times* daté du 8 septembre 1912.

² Gerolf Annemans et Steven Utsi, *O2, de Ordelijke Opdeling van Belgie*, 2010. Précisons que la N-VA est plus ambiguë sur la question de l'indépendance de la Flandre. Si celle-ci est bien un objectif à terme, le parti nationaliste a abandonné, en tout cas officiellement, cet objectif, préférant élaborer un projet confédéral pour la prochaine échéance électorale de 2014.

³ Il convient de préciser qu'il n'est pas théoriquement exclu que ce soit la partie francophone de la Belgique (qui resterait à définir), et non la Flandre, qui décide de prendre son indépendance. En effet, le plan B ne consiste pas seulement à se préparer à l'indépendance de la Flandre mais aussi à faire savoir aux Flamands que ce plan pourrait être enclenché si un confédéralisme trop désavantageux était imposé aux Francophones. Dans un souci de clarté et de simplicité, nous explorerons néanmoins l'hypothèse où c'est la Flandre qui chercherait à acquérir son indépendance.

⁴ Une exception notable est constituée par le débat qui a eu lieu autour du manifeste "Choisir l'avenir" de C. Frank, A.-P. Frogner, B. Remiche et V. Vagman (*La Revue Générale*, N° 1/1997) et de l'ouvrage qui a suivi (*Choisir l'avenir, la Belgique en 1999*, Luc Pire, 1997). Plus récemment, le court ouvrage de Herman de Croo, *Que la Belgique crève ? Réponse aux séparatistes* (éditions Racine/Lanoo, 2008) ou les écrits de Hugues Dumont (notamment dans le numéro de Paris-Match du 2 mai 2010) méritent d'être cités. Mais on recommandera en particulier les actes du colloque « L'après-Belgique ? » organisé le 2 avril 2011 par le Cercle Condorcet de Liège, où sont traités de manière très approfondie certains éléments évoqués dans cet article, ainsi que « Le statut de Bruxelles dans l'hypothèse du confédéralisme » de Hugues Dumont et Sébastien van Drooghenbroeck (Brussels Studies). Ces deux dernières publications ont malheureusement été peu diffusées.

L'étude ici développée prend pour point de départ le problème de la reconnaissance internationale des nouvelles entités issues d'une séparation éventuelle. En effet, contrairement à une idée largement répandue, la reconnaissance internationale d'un nouvel État est loin d'être une formalité. S'il est vrai que le nombre d'États membres de l'Organisation des Nations-Unies est passé de 51 en 1945 à 192 aujourd'hui, cet accroissement relève principalement de la décolonisation et de l'éclatement du bloc soviétique.

Cette étude se développera en deux temps. En premier lieu, il s'agira d'explorer les différentes voies qu'une entité subétatique doit aujourd'hui emprunter pour se constituer en État reconnu au niveau international (I). En appliquant ces contraintes à la situation belge (II), nous verrons que les obstacles à la séparation sont nombreux et rendent celle-ci hypothétique et lointaine. Enfin, nous verrons que le cas belge nécessite une clarification et une spécification et une distinction entre certains concepts fondamentaux trop souvent associés (III).

Cet article se basera principalement sur des cas récents de création de nouveaux États (ex-Yougoslavie, ex-Tchécoslovaquie, Timor oriental et Sud-Soudan) ou de tentatives d'indépendance (Québec).

I) La reconnaissance internationale dans le monde contemporain

1. Droit international et relations internationales

Il convient tout d'abord de clarifier la relation et l'importance relative entre droit international et relations internationales en matière de séparation d'États et de reconnaissance internationale. Le droit à l'indépendance existe en droit international. Mais les conditions qui y sont rattachées ne s'appliquent que rarement aujourd'hui, et en tout cas pas aux régions d'États membres de l'Union européenne. Conçu dans le contexte de la décolonisation, ce droit à l'indépendance (ou à l'auto-détermination) suppose notamment une discrimination établie envers une minorité ethnique – situation théoriquement impossible dans le cadre de l'Union européenne.

Il n'y a donc aucune obligation en droit de reconnaître un État qui déclarerait son indépendance : il appartient à chaque État de juger s'il doit reconnaître ou non un nouveau venu sur la scène internationale. Cette reconnaissance est discrétionnaire : les États sont totalement et parfaitement libres de l'accorder ou non pour les raisons qu'ils jugent opportunes. La seule restriction est que les conditions et les circonstances qui entourent la reconnaissance doivent être conformes au droit international⁵.

D'autre part, dans l'hypothèse d'États issus de la scission de la Belgique, une reconnaissance internationale rapide est indispensable. En effet, l'économie de la Belgique et de ses régions est l'une des plus dépendantes des échanges internationaux⁶. Une non-reconnaissance perturberait sinon empêcherait ces échanges, ce qui entraînerait un appauvrissement insupportable pour les entités non reconnues.

Un autre point concerne la participation à des organisations internationales comme l'ONU, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) ou l'Union européenne. La coutume et le droit international disposent que, au moment où il acquiert son indépendance, un nouvel État ne fait plus partie d'aucune organisation internationale. Il doit donc réintégrer les

⁵ Joe Verhoeven, *Droit international public*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2000, p. 69.

⁶ Rappelons que la Belgique est la 4^{ème} économie la plus ouverte au monde.

différentes organisations dont faisait partie l'État dont est issu le nouveau venu. Ceci constitue une deuxième étape, différente de la reconnaissance internationale par les autres États, mais qui nécessite cette dernière. En effet il est nécessaire, pour intégrer certaines organisations internationales, d'être reconnu par tous ses membres. C'est notamment le cas de l'Union européenne et de l'OTAN. Pour d'autres, l'ONU par exemple, il faut être accepté par une majorité de membres. Pour autant, la reconnaissance par d'autres États n'est pas une condition suffisante pour intégrer une organisation internationale. Chacune d'elle impose en effet des critères supplémentaires spécifiques. C'est particulièrement le cas de l'Union européenne depuis la mise en place des critères de Copenhague (1993) qui s'appliquent à tout nouvel adhérent. La reconnaissance internationale est donc une condition nécessaire mais non suffisante pour intégrer ces organisations internationales si utiles à un État dans le monde contemporain.

Au-delà de ces enseignements, retenons donc que, en l'absence de droit à la sécession, les États tiers décident s'ils reconnaissent l'État nouvellement créé en fonction de leur intérêt propre (intérêt national). Nous sommes donc bien dans le domaine des relations internationales et non du droit. On en revient ici à la distinction fondamentale opérée par Raymond Aron entre l'ordre interne, marqué par le monopole de la violence légitime et des décisions s'imposant de manière hiérarchique, et un ordre international caractérisé par l'anarchie⁷. Que cette anarchie soit en voie de régulation (ce qui est d'ailleurs contestable) ne change rien au fait qu'il n'existe pas d'ordre juridique international qui s'impose aux États – en tout cas en matière de reconnaissance internationale.

Le contexte européen : une volonté d'éviter les séparations d'États

Soulignons par ailleurs que, au niveau européen, le contexte actuel n'est pas favorable à la reconnaissance des États. Les États membres sont en effet, dans leur grande majorité, hostiles à l'accession de nouveaux États à l'indépendance. Pour certains grands États, il s'agit de ne pas créer un précédent qui pourrait être fort dommageable pour leur propre intégrité nationale. Le Royaume-Uni confronté à la poussée indépendantiste écossaise, l'Espagne face au Pays Basque et à la Catalogne, l'Italie et la France — même si les demandes y sont, pour l'instant, plus autonomistes qu'indépendantistes — ont tous de bonnes raisons de s'opposer à une telle évolution. S'ils y sont contraints, ils tenteront probablement d'imposer les conditions les plus exigeantes pour tenter de dissuader leurs propres séparatismes. À ces grands États, il faut ajouter les pays d'Europe centrale et orientale qui, du fait de leur histoire, ne savent que trop bien les conséquences que la réouverture de la boîte de Pandore de la remise en cause des frontières pourrait avoir pour eux et pour l'Europe.

2. Les différentes modalités de séparation des États

Ces préalables posés, voyons comment certains États indépendants peuvent émerger. La sécession d'un État peut résulter de trois scénarios différents : un conflit armé, une déclaration unilatérale d'indépendance, ou un accord négocié⁸. Parmi ces trois modalités, voyons lesquelles sont susceptibles de survenir en Belgique.

2.1 La guerre civile

Il est d'emblée possible d'éliminer un mode de sécession trop fréquent, à savoir le conflit armé ou la guerre civile. On pointe souvent le fait que le conflit linguistique belge n'a que rarement conduit à de la violence physique. De fait, la Belgique est une société qui proscriit

⁷ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les Nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

⁸ Cet accord peut se faire avec l'Etat central ou, comme ce fut le cas en Tchécoslovaquie, entre les différentes entités fédérées.

largement la violence, qu'elle soit physique ou verbale. S'intéresser aux conflits à travers le monde conduit par ailleurs à relativiser l'intensité du « conflit » communautaire belge. On déplore ainsi un seul mort directement lié aux rancœurs entre communautés depuis la Seconde Guerre mondiale⁹. Et dans notre XXI^e siècle policé, il semble que des chants insultants dans quelques stades de football soient le plus haut degré de violence que le « conflit » communautaire belge puisse générer. Même dans l'hypothèse, fort improbable, où des violences devaient survenir, la communauté internationale ne laisserait probablement pas aux habitants d'un pays abritant la capitale de l'Europe et le siège l'Alliance atlantique le loisir de s'entre-tuer bien longtemps.

Cette hypothèse extrême étant écartée, reste à explorer les modalités de séparation pacifique envisageables.

2.2 L'impasse de la séparation unilatérale : l'exemple du Kosovo

La première d'entre elles consisterait en une sécession de la Flandre, qui déciderait unilatéralement de quitter l'État belge. Une fois cette sécession déclarée, les anciens partenaires devraient résoudre toutes les questions et sujets de contentieux innombrables qui ne manqueraient pas de surgir (frontières, répartition des biens et des dettes notamment). Ceci ne pourrait se faire que sous arbitrage international. Et il faudrait d'autre part être reconnu internationalement. Disons-le tout net, une telle démarche serait un suicide économique pour la région qui ferait ainsi sécession. Le règlement des deux problèmes évoqués plus haut prendrait un temps certain que les entreprises mettront à profit pour se délocaliser sur le territoire de l'entité toujours reconnue au niveau international ou dans les pays voisins. Dans une économie composée essentiellement de services, la mobilité des moyens de production est extrême. Par conséquent, il serait très simple pour une entreprise installée en Flandre de déplacer ses bureaux à Lille ou à Eindhoven.

Surtout, il n'est pas certain qu'à l'issue d'une période chaotique la nouvelle entité soit reconnue internationalement. Cette reconnaissance n'a d'ailleurs pas pu avoir lieu dans tous les cas récents de sécessions sans négociation préalable : Transnistrie, Ossétie du Sud, Abkhazie et Kosovo.

Le cas du Kosovo est particulièrement éclairant de ce point de vue. Alors que plusieurs médiations internationales entre Kosovars et Serbes avaient échoué, l'envoyé spécial de l'ONU, Martti Ahtisaari, en était arrivé à la conclusion que l'indépendance constituait la seule solution possible. Malgré le fait que cette volonté d'indépendance bénéficiait d'une légitimité démocratique¹⁰ et que celle-ci était soutenue par les États-Unis, plusieurs États européens et la majorité des États membres de l'ONU ont refusé de reconnaître le nouvel État. Six ans après la déclaration d'indépendance, seuls 98 États ont reconnu le pays, ce qui empêche notamment l'entrée du Kosovo à l'ONU. Plus grave, cinq États de l'Union européenne (Slovaquie, Roumanie, Grèce, Chypre, Espagne) refusent toujours de reconnaître le nouvel État. Cette non-reconnaissance par certains États membres de l'Union européenne semble durable¹¹. Celle-ci est principalement motivée par le fait que cette séparation s'est déroulée sans le consentement de la Serbie. L'économie de l'ancienne province serbe peine à se relever du fait de cette reconnaissance internationale incomplète, qui empêche ou retarde la conclusion d'un certain nombre d'accords avec l'Union Européenne. Si les conséquences d'une non-

⁹ Jacques Georgin, colleur d'affiches FDF est décédé en 1970, suites aux coups reçus de membres du *Vlaamse militanten orde* (VMO).

¹⁰ Le score cumulé des partis ayant promis de déclarer l'indépendance au lendemain de l'élection législative de 2007 avait dépassé 80%.

¹¹ L'Espagne a ainsi déclaré qu'elle ne reconnaitra jamais le Kosovo.

reconnaissance sont à la limite du supportable pour une économie principalement agricole comme celle du Kosovo, on ne peut qu'imaginer la catastrophe économique qu'elle constituerait pour une économie ouverte et tertiaire comme la Flandre ou une autre partie de la Belgique. Il n'est donc pas question de s'engager dans une voie qui pourrait mener à un tel résultat.

3. La norme quant à la reconnaissance des États

Si l'on étudie les cas où l'État a été reconnu rapidement et de manière générale, on remarque que le processus d'indépendance suit toujours le même cheminement. À moins de vouloir prendre le risque d'une non-reconnaissance durable, c'est celui que la Flandre devrait suivre en cas de volonté d'indépendance.

Celui-ci suppose deux phases successives. La première est une négociation sur les multiples termes de la séparation (frontières, répartition des actifs et de la dette, phases transitoires, statut des citoyens binationaux, etc.). La seconde est l'acceptation de cet accord par référendum dans l'entité désirant son indépendance. La première phase se fait le plus souvent sous l'égide d'un médiateur extérieur. Ce médiateur fut l'ONU dans le cas du Timor-Oriental et du Sud-Soudan et l'Union européenne dans le cas du Monténégro.

Depuis la fin de la guerre froide, un seul cas de partition non violente a échappé à ce schéma (voir annexe 1). Avant d'étudier la norme, il nous semble nécessaire d'aborder cette exception.

3.1 L'exception à la règle : la séparation de velours tchécoslovaque

La partition de velours tchécoslovaque est souvent évoquée par les indépendantistes flamands, et notamment dans le manifeste de la Warande¹², comme l'exemple d'une séparation harmonieuse et mutuellement bénéfique pour les deux nouveaux États créés, la République tchèque et la Slovaquie. Le fait que les cas belge et tchécoslovaque soient assimilables, de même que les bienfaits de cette séparation pour les deux nouvelles entités, sont largement contestables¹³. Mais concentrons-nous sur les éléments qui font qu'une séparation de velours nous apparaît irréaliste dans le cas belge.

3.1.1. Une situation interne particulière

Il est important de mentionner un élément peu évoqué par les défenseurs de cette séparation érigée en modèle : son caractère totalement non démocratique. Tant les négociations concernant la séparation que la décision finale d'y procéder ont en effet été menées par les deux grands vainqueurs des élections : le Tchèque Vaclav Klaus et le Slovaque Vladimir Meciar. À aucun moment la population n'a été consultée.

Une loi avait pourtant été votée en 1991, stipulant qu'une séparation éventuelle du pays ne pourrait être valide sans référendum. Mais on est passé outre. Une pétition de plus d'un million de signatures en faveur de l'unité nationale - dans un pays de 15 millions d'habitants et à une époque où Internet n'existait pas - a été tout simplement ignorée. Dans le même temps, tous les sondages et études d'opinion ont montré que les populations des deux régions

¹² Paru en 2005, le manifeste de la Warande rassemble des hommes d'affaires et quelques personnalités politiques, académiques et médiatiques défendant l'indépendance de la Flandre. Il s'agit d'une étude fouillée justifiant, principalement pour des raisons économiques, la nécessité pour la Flandre de quitter la Belgique.

¹³ Pour une analyse approfondie de ces points, voir Luk Ryckaert, Tony Van de Calseyde et Luc van Coppenolle, *Le Manifeste de la Warande pesé, évalué, et trouvé trop léger*, BPlus, décembre 2006, pp. 32-34. Pour une analyse critique de la séparation tchécoslovaque, voir : Abby Innes, *The Short Goodbye*, Yale University Press, 2001.

étaient en grande majorité opposées à cette partition¹⁴. Notons enfin que le président tchécoslovaque Vaclav Havel a démissionné le temps des négociations de séparation pour éviter de cautionner ce processus non démocratique.

C'est cet aspect non démocratique qui nous amène à penser que le cas de la séparation de velours semble difficilement transposable en Belgique. Cela a pu être possible dans une Tchécoslovaquie sortie depuis seulement trois ans d'une dictature communiste qui, durant un demi-siècle, avait tenu les citoyens à l'écart des affaires publiques¹⁵. Mais dans le cas de la Belgique, la partition devrait être soutenue par les deux ou plutôt trois parties du pays. Les francophones (Bruxellois comme Wallons) devraient l'accepter. Or, on sait que, sous la pression populaire, les revendications de chaque camp sont d'autant plus tranchées, marquées par la symbolique, et donc peu susceptibles de permettre un accord négocié, acceptable par les différentes parties en présence. La séparation tchécoslovaque a donc pu bénéficier de circonstances particulières en terme d'état de la démocratie. On rejoint ici l'idée développée par Stéphane Dion qui explique que les démocraties bien établies consolidées ne se séparent pas¹⁶.

Surtout, d'autres circonstances internes ont rendu la séparation tchécoslovaque plus aisée : des frontières claires, des capitales incontestées pour chaque région, une dette publique très faible et le fait que la Tchécoslovaquie ne faisait pas partie de l'Union européenne ou de l'OTAN à cette époque. Nous verrons que ces circonstances sont loin d'être similaires pour la Belgique.

3.1.2. Un contexte international radicalement différent

Malgré ces aspects internes particuliers, le caractère non reproductible et exceptionnel du cas tchécoslovaque semble surtout lié au contexte international de l'époque. Cette indépendance fait en effet suite à l'écroulement de l'URSS et de la Yougoslavie. La communauté internationale l'a ainsi largement vue comme un phénomène normal, lié à la chute du communisme.

Mais l'acceptation de la séparation est plus directement le résultat du précédent yougoslave. Dès 1991, les Européens s'étaient impliqués pour tenter de juguler l'écroulement de la Yougoslavie. Le résultat a été catastrophique : la guerre n'a pas été empêchée et l'Europe a affiché ses divisions et son incapacité à gérer cette crise. À l'heure où le processus d'écroulement de la Tchécoslovaquie débute, le front est toujours figé en Croatie alors que la Bosnie est à feu et à sang. Dans ce contexte, les Européens ont privilégié la stabilité et ont estimé que la nature pacifique de la séparation suffisait à la rendre acceptable. On a donc privilégié la stabilité sur la volonté des populations. L'Europe a alors fait sienne la maxime de Goethe et préféré « une petite injustice à un grand désordre ». Nous verrons, en particulier à travers l'expérience du Monténégro, que l'Union a aujourd'hui une bien plus grande expérience de la gestion des crises indépendantistes et une volonté certaine d'y peser afin d'éviter une séparation.

¹⁴ A hauteur de 81% pour les Tchèques et de 63% pour les Slovaques (Jacques Rupnick, « Un bilan du divorce tchéco-slovaque », *Critique Internationale*, No 2, 1999, p. 94). Il est également intéressant de constater que, côté slovaque, l'opposition à l'indépendance a augmenté une fois que celle-ci a été proclamée (Zora Butorova (ed.), *Current Problems of Slovakia after the Split of the CSFR*, Bratislava, Center for Social Analysis, 1993, p.3).

¹⁵ Abby Innes, *The Short Goodbye*, op. cit., pp. xi-xii.

¹⁶ Stéphane Dion, « Why is secession difficult in well-established democracies? Lessons from Quebec », *British Journal of Political Science*, Vol. 26, No 2, 1996, pp. 269-283. La démocratie bien établie est définie comme ayant expérimenté au moins dix ans consécutifs de suffrage universel.

Au-delà du contexte international, une autre différence réside dans le fait que, au début des années 90, la poussée autonomiste et indépendantiste ne présente pas le même danger qu'aujourd'hui en Europe occidentale. Dans le contexte actuel, l'acceptation par l'État central d'une séparation sans consentement populaire représente un précédent potentiellement dangereux. Cet exemple peut en effet conduire un gouvernement régional tenté par l'indépendance à bloquer le système fédéral jusqu'à ce que l'État central cède. Permettre l'indépendance sans soutien populaire apparaîtrait donc comme un encouragement à une déloyauté fédérale qui pourrait, au mieux, conduire à des dysfonctionnements ou la paralysie d'un État fédéral, et, au pire, favoriser les indépendances. Offrant l'exemple d'une séparation paisible, idéale, et apparemment indolore, le divorce de velours a déjà fait suffisamment fantasmer les indépendantistes de plusieurs régions d'Europe sans qu'on lui donne une confirmation en acceptant une nouvelle indépendance contre l'avis de sa population.

3.2. Des précédents exigeant un référendum

La norme est donc la tenue d'un référendum ou d'une consultation populaire¹⁷. La nécessité de consulter les populations semble d'ailleurs tout à fait logique pour une décision aussi fondamentale que l'abandon d'une nationalité et la création d'un nouvel État. C'est cette solution qui a prévalu dans la plupart des cas de décolonisations non violentes. Plus récemment, quatre exemples démontrent que, dans le cas d'une déclaration d'indépendance non violente, le référendum est devenu la règle. Si le principe de la consultation semble acquis, les modalités diffèrent cependant selon les cas.

Le Timor oriental constitue le cas le plus récent pouvant s'apparenter au phénomène de décolonisation. Pour la reconnaissance de la séparation de cette région indonésienne, l'ONU avait exigé la tenue d'un référendum que les indépendantistes ont largement remporté (78,5 % des voix). Concernant le Sud-Soudan, le processus de séparation, toujours encadré par l'ONU, a conduit à la tenue d'un référendum en janvier 2011. Le « oui » à l'indépendance a alors obtenu 98,8 % des suffrages exprimés.

Le troisième cas concerne l'indépendance du Québec. Le principe de la nécessité d'un référendum a été reconnu dès le premier d'entre eux en 1980. Après cet échec, un second référendum a été tenté en 1995 et a échoué avec un résultat final extrêmement serré (49,4 % de « oui » contre 50,6 % de « non »). À la suite de ce scrutin, une « loi sur la clarté » a été promulguée¹⁸. Outre le fait de réaffirmer la nécessité du référendum, la loi sur la clarté exigeait deux choses :

- que la question posée soit, sans aucune ambiguïté possible, celle de l'indépendance (article 1, alinéas 2 et 3). En effet, la question posée par le gouvernement québécois en 1995 pouvait prêter à confusion¹⁹.

¹⁷ La consultation populaire diffère du référendum par le fait que son résultat n'est pas contraignant : la population est simplement consultée et il est nécessaire que le parlement vote une loi allant (normalement) dans le sens du résultat de cette consultation.

¹⁸ Le texte de la loi est disponible au lien internet suivant : http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/amnord/cnd_loi_clarte-2000.htm. Site consulté le 2 mai 2011.

¹⁹ Le libellé était le suivant : « Acceptez-vous que le Québec devienne souverain, après avoir offert formellement au Canada un nouveau partenariat économique et politique, dans le cadre du projet de loi sur l'avenir du Québec et de l'entente signée le 12 juin 1995 ? ». L'ambiguïté était réelle puisque la possibilité d'une dernière négociation avec le Canada était posée. Certains électeurs pouvaient penser qu'ils offraient un mandat aux représentants du gouvernement du Québec, non pour l'indépendance, mais pour une renégociation du statut de la province au sein d'une fédération (ou d'une confédération) canadienne rénovée.

- que le résultat du référendum exprime « une volonté claire d'effectuer la sécession » (art. 2). C'est la Chambre des communes (la chambre basse du parlement fédéral canadien) qui examine cette « volonté claire ».

Ce dernier point a été source de controverses, en particulier de la part des indépendantistes québécois. En effet, ces derniers tiennent pour acquis que la majorité plus une voix est nécessaire pour qu'un référendum exprimant la sécession soit légitime et valide. La loi sur la clarté ne précise pas le seuil à partir duquel la volonté d'indépendance serait clairement exprimée. Elle se borne à dire que, dans l'examen de cette « volonté claire », la Chambre des communes doit tenir compte de trois facteurs :

- l'importance de la majorité en faveur du « oui »,
- le taux de participation
- et « tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estime pertinents »

Les opposants québécois à cette loi l'ont, non sans arguments, critiquée sur ce point précis, puisqu'aucun seuil n'est clairement exprimé et que la décision revient à un parlement fédéral qui serait en l'occurrence à la fois juge et partie. Même si elle a pour mérite de consacrer la nécessité d'une consultation populaire, la loi sur la clarté ne clarifie donc pas véritablement les choses. Mais ici le débat porte sur les différents seuils à atteindre : il est acquis que la tenue d'un référendum est nécessaire.

Confirmant cette idée, signalons le cas, pour l'instant fictif, d'un référendum écossais sur l'indépendance. Le *Scottish National Party* (SNP) avait en effet proposé en 2010 un projet de loi visant à mettre en œuvre un référendum sur l'indépendance du pays. Cette loi n'avait pu être votée faute de majorité suffisante au parlement écossais. Mais la victoire des nationalistes écossais aux élections régionales de mai 2011 leur a offert la majorité absolue nécessaire pour envisager un référendum sur l'indépendance du pays. Le *SNP* a promis d'organiser ce référendum en 2014.

En dernier lieu, mentionnons le cas de la Catalogne, où un référendum est également prévu. On ne sait pas encore sur quoi il portera précisément (indépendance ou auto-détermination) ni même s'il aura effectivement lieu. Mais l'on voit que, ici comme dans le cas écossais, la nécessité du référendum s'impose.

Le dernier cas qui nous intéresse mérite une attention particulière en ce sens qu'il apporte une série de réponses très claires quant aux modalités d'une séparation d'État et d'une reconnaissance internationale. Le cas de l'indépendance du Monténégro est d'autant plus intéressant qu'il est celui qui se rapprocherait le plus d'un hypothétique processus d'éclatement de la Belgique, ou de tout autre État européen.

3.3. Le Monténégro ou l'exemple à suivre

Dernier État de feu la Fédération yougoslave à être resté rattaché à la Serbie, ce petit pays (680 000 habitants) voulait, dès 2000, se séparer du grand frère serbe dans des conditions pacifiques qui lui permettraient d'intégrer l'Union européenne. Serbie et Monténégro commençaient à négocier la séparation et avaient même convenu de la tenue d'un référendum lorsque l'UE intervient énergiquement pour empêcher cette évolution²⁰. Usant de l'ouverture de négociation d'adhésion comme d'un levier de son influence, l'Union a d'abord su convaincre le Monténégro de rester avec la Serbie. Ceci s'est fait moyennant une réforme en profondeur de la constitution du pays, processus dans laquelle l'UE s'est imposée comme

²⁰ Amaël Cattaruzza, *Territoire et nationalisme au Monténégro*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 124.

médiateur. L'Union a également convaincu les Monténégrins de ne pas enclencher de processus d'indépendance avant trois ans et a imposé les conditions dans lesquelles celle-ci pouvait advenir.

La nouvelle constitution de 2003 n'a pourtant pas permis de retrouver un fonctionnement normal ni retissé les liens entre les deux républiques. À l'issue de la période de trois ans de cohabitation imposée, le Monténégro a de nouveau manifesté sa volonté d'indépendance.

L'UE s'est alors de nouveau imposée comme médiateur et a exigé que cette séparation se fasse en deux étapes. La première consistait à trouver un accord entre les deux parties sur les modalités de la séparation. Cet accord a pu être trouvé grâce à la médiation européenne. Dans un deuxième temps, une fois les termes de l'accord définis, ceux-ci devaient être acceptés par référendum par la population du Monténégro. Les conditions de ce référendum étaient très exigeantes. En effet, pour que l'indépendance soit reconnue, le oui devait recueillir au moins 55 % des suffrages exprimés (au lieu des 50 % plus une voix habituellement exigés) alors que la participation devait dépasser les 50 %. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit avec un « oui » remportant 55,53 % des suffrages.

Arrêtons-nous sur ces conditions particulières. Si demander une marge de réponse positive de 55 % est critiquable²¹, il est tout à fait concevable d'exiger davantage que la simple majorité de 50 %. La décision de quitter un pays pour en créer un nouveau n'est en effet pas à prendre à la légère. Néanmoins cette exigence était potentiellement dangereuse. En effet que se serait-il passé si le « oui » l'avait emporté avec 54 % des suffrages ? On aurait alors une victoire politique et une légitimité à voir le Monténégro devenir indépendant, couplées à une impossibilité juridique du fait de l'accord conclu précédemment. La situation aurait alors été potentiellement explosive. On voit donc que l'UE, dans sa volonté de décourager les indépendances, a pris des risques en imposant un tel seuil.

À bien des égards, l'indépendance du Monténégro apparaît comme le cas le plus proche d'une hypothétique indépendance flamande. D'abord parce qu'elle s'est déroulée dans un contexte totalement pacifique, sur le continent européen. De plus, le Monténégro comme la Serbie voulant intégrer l'Union européenne, ces deux États ont été obligés d'accepter la médiation et les conditions de l'UE. Or, la Flandre, comme les autres entités issues de l'éclatement de la Belgique, serait également obligée de formuler une nouvelle demande d'adhésion.

Dans le cas du Monténégro, on voit bien que l'Union européenne a fait son possible pour éviter l'indépendance de cette petite république yougoslave. Son action a en effet constitué à empêcher la séparation en 2000, puis à la retarder en imposant un délai de trois ans avant une déclaration d'indépendance, et enfin à la rendre la plus difficile possible en imposant un seuil de 55 % de « oui » à atteindre.

Enfin, une disposition particulière nous renseigne sur la volonté de l'Union, et en particulier de certains de ses États membres, d'éviter, autant que possible, que l'indépendance du Monténégro ne soit considérée comme un précédent. Les Européens ont en effet fait inscrire le droit à la sécession du Monténégro dans la nouvelle constitution de 2003. L'objectif était de pouvoir reconnaître le Monténégro sur base de cette disposition, sous-entendant par là qu'une autre indépendance pourrait valablement être refusée si cette disposition n'existait pas dans la constitution de la fédération concernée. Un État opposé à une indépendance pourrait ainsi, même en cas de respect scrupuleux des deux étapes mentionnées (accord négocié et

²¹ International Crisis Group, "Montenegro's Referendum", Europe Briefing No 42, Podgorica/Belgrade/Brussels, 30 mai 2006, p. 6.

référendum), justifier un refus de reconnaissance²². Signalons qu'un tel droit au retrait dans la constitution n'est présent dans aucune constitution d'un État européen.

Si l'Union européenne est intervenue pour régler une séparation dans les Balkans, il est illusoire de croire qu'elle restera passive en cas d'initiation d'un processus d'éclatement de la Belgique.

Si l'Union l'a fait pour un pays situé à 2000 km de sa capitale, on a du mal à imaginer comment elle resterait indifférente à l'éclatement de l'État qui abrite ses institutions.

Et l'on ne voit pas non plus pourquoi l'Union européenne et ses États membres accorderaient des conditions à la reconnaissance moins strictes que celles décidées pour le Monténégro. La crainte d'un effet domino dans le cas d'autres velléités indépendantistes est au moins aussi grande pour la Belgique aujourd'hui que pour le Monténégro hier.

Les derniers développements dans la crise entre la Catalogne et l'État central espagnol vont dans le même sens. Par rapport au Monténégro, la situation catalane a ceci de particulier que l'Union européenne n'a, pour l'instant, pas à intervenir dans cette crise. En effet le gouvernement central espagnol est à ce point opposé à cette indépendance que toute intervention de l'UE en ce sens est superflue. Mais l'Union a déjà montré une grande réserve quant à la perspective d'une indépendance catalane en confirmant, par la voie du président de la commission José Manuel Barroso, que tout nouvel État devrait entamer de nouveau une démarche d'adhésion à l'Union après son indépendance, même si il est issu d'un État membre de l'Union. Sachant que l'accord de tous les États membres est nécessaire pour adhérer à l'UE, l'Espagne aurait la possibilité de refuser l'entrée dans l'UE d'un hypothétique État catalan.

Dans les faits, cette obligation de réadhésion revient donc à obliger à trouver un accord avec l'État central et proscrit encore davantage (s'il en était besoin) la sécession unilatérale.

II) L'impossible scission belge

Comme nous l'avons vu, une indépendance flamande n'est économiquement supportable que si elle s'accompagne d'une reconnaissance rapide et généralisée. Les conditions à celle-ci étant posées restent à étudier les possibilités de passer les deux étapes nécessaires pour obtenir cette reconnaissance rapide, à savoir la réalisation d'un accord global entre les différentes communautés (ou régions) du pays et l'acceptation d'un tel accord par la population flamande.

1. L'impossibilité d'un accord global

Dans le cas d'une séparation d'État, les points et litiges à régler sont innombrables : répartition des entreprises nationales, de la dette, des bâtiments fédéraux, etc. Dans le cas de la Belgique, on peut rajouter le statut de Bruxelles, les droits des minorités de part et d'autre de la nouvelle frontière, le sort des communes à facilités (en Flandre indépendante, en Belgique francophone résiduelle, ou dans une Bruxelles indépendante ?) La liste est longue et non exhaustive. Mais concentrons-nous sur deux points qui nous semblent constituer les obstacles les moins surmontables : le partage de la dette et le sort de Bruxelles.

1.1 L'importance de la dette

²² Chantal Carpentier, « Comment l'Union européenne en est-elle venue à cautionner la sécession monténégrine ? », *Etudes Internationales*, Vol. 38, No 4, 2007, pp.523-546.

La première difficulté est constituée par l'importance de la dette belge. Unie, la Belgique a déjà éprouvé des difficultés pour se financer. Or ces difficultés – davantage liées alors à l'incapacité de former un gouvernement qu'à la perspective d'un éclatement du pays – ne sont rien par rapport à l'écroulement financier qui surviendrait en cas de démarrage d'un processus de séparation. Les marchés ont horreur de l'incertitude et dans le cas d'une séparation, celle-ci serait totale : la dette sera-t-elle honorée ? Quelle proportion chaque entité prendra-t-elle à sa charge ? Surtout, ces entités seront-elles en capacité de rembourser cette dette ? Dans ce contexte, on se demande qui (et à quel taux) continuerait à financer la dette belge le temps que la séparation se réalise. Or le processus de séparation serait forcément long. Le précédent tchécoslovaque affiche un délai de six mois. Mais les problèmes à régler étaient bien moindres : la population dans chacune des entités était plus homogène (Prague n'était pas peuplée à 80 % de Slovaques) et les actifs comme le passif (dettes) à séparer étaient moins importants. Et si l'on constate qu'il a fallu plus de 500 jours pour arriver à un accord sur une réforme de l'État, on peut se demander combien de temps sera nécessaire pour trouver un accord de séparation sur l'ensemble des points à régler, bien plus nombreux. Le temps que cette séparation complexe se règle, l'ensemble des entités (nouvelles ou anciennes) serait probablement tombé en faillite.

Se séparer apparaît donc comme un luxe que les États avec un endettement proche de 100 % du PIB ne peuvent pas se permettre.

1.2. Le statut de Bruxelles

Le deuxième obstacle à la séparation est constitué par Bruxelles. Ce point est souvent évoqué comme obstacle à la séparation tant une solution acceptable pour toutes les parties concernant Bruxelles semble impossible à trouver²³. Il convient surtout de rappeler que la situation actuelle, où chacun a accès à la capitale de la Belgique et de l'Europe et peut utiliser son image, arrange toutes les composantes du pays. Tel ne serait pas le cas en cas d'éclatement du pays. En effet, dans le système international, un territoire ne peut appartenir qu'à un seul État. Or, Flamands comme Francophones considèrent Bruxelles comme leur capitale, et aucun des deux n'envisage — tant pour des raisons symboliques qu'économiques — de se passer de cette ville au rayonnement international. Il convient également de rappeler que la cogestion d'un territoire n'est plus autorisée depuis la fin de l'ère coloniale et que l'établissement d'un district européen n'est pas envisageable tant que l'Union ne sera pas devenue une fédération. Aucun terrain d'entente possible donc tant que Flamands ou Wallons n'auront pas renoncé à Bruxelles.

L'idée court cependant que la Flandre pourrait renoncer à Bruxelles. Les sentiments des Flamands envers la ville qui est deux fois leur capitale (Bruxelles est capitale tant de la Flandre que de la Belgique) sont en effet ambigus et partiellement contradictoires. Si l'on peut admettre l'idée d'une distanciation croissante entre la Flandre et Bruxelles, il n'en reste pas moins vrai que seule une minorité de Flamands sont prêts à se séparer de leur capitale. La meilleure preuve en est peut-être donnée par le déménagement récent du siège de la Voka (patronat flamand, proche de la N-VA) d'Anvers à Bruxelles. Loin d'être anecdotique, cette implantation montre l'importance économique de Bruxelles pour les milieux d'affaires flamands dont l'influence politique est considérable.

²³ Mentionnons pour mémoire le statut de Bruxelles imaginé par le *Vlaams Belang* en cas d'indépendance Flamande. Bruxelles serait alors intégré à la Flandre avec des garanties culturelles et linguistiques pour toutes les minorités qui s'y trouvent (francophones ou autres). Inutile de préciser que cette "solution" est inacceptable pour les Francophones.

La conclusion d'un accord de séparation mutuel semble donc impossible. Le deviendrait-il par miracle qu'il faudrait encore le faire accepter par la population.

2. Le référendum ingagnable

Avant de traiter de cette question, il convient de lever une hypothèque. On présente parfois l'objection selon laquelle, le référendum étant proscrit en Belgique, celui-ci ne pourrait sanctionner une séparation. Mais le fait est que, en entrant dans un processus d'indépendance, on sortirait du cadre belge et que l'on serait alors contraint de se conformer aux règles imposées par la communauté internationale. Du reste, l'éclatement du pays n'est, pas davantage que le référendum, autorisé dans la constitution belge. Enfin, si le terme de référendum blesse certaines oreilles belges, employons celui de consultation populaire, non contraignante juridiquement.

Cette hypothèque juridique étant levée, quelles seraient les chances de voir l'indépendance de la Flandre être acceptée par la population ? À l'heure actuelle, elles semblent à peu près nulles. En effet toutes les études sérieuses, qu'il s'agisse de sondages ou d'études plus approfondies, montrent que la proportion de Flamands souhaitant quitter la Belgique pour une Flandre indépendante oscille, selon le moment et la manière dont la question est posée, entre 10 et 20 %²⁴. Même les Flamands votant pour des partis indépendantistes ne souhaitent pas la fin de la Belgique²⁵. Pourquoi alors ce vote grandissant pour des partis nationalistes ? La raison en est que la plupart de ces votes ne le sont pas vraiment pour la N-VA, mais plutôt pour la « liste De Wever » tant c'est le charisme du leader du parti qui est responsable de sa progression. Et cette personnalité incarne d'autres aspects : un positionnement conservateur de droite classique (qui n'existait pas en Flandre car le CD&V a une aile gauche et l'OpenVLD n'est pas conservateur), un rejet de la classe politique et de sa manière de faire de la politique (vote protestataire classique), et une posture communautaire ferme (sans pour autant aller jusqu'à l'indépendance). Il est difficile de vouloir quantifier l'importance de chacun de ces facteurs voire de les hiérarchiser. Mais se concentrer uniquement sur l'aspect communautaire et croire que les électeurs de la NVA sont indépendantistes parce que l'article 1 des statuts du parti affiche comme objectif l'indépendance de la Flandre n'est pas seulement simpliste. C'est tout simplement faux.

On pourrait fort justement objecter que les sondages ne sont qu'une photographie de l'opinion et que la proportion d'indépendantistes peut évoluer rapidement. Mais ce serait oublier que la proportion d'indépendantistes oscille entre 10 et 20 % depuis 15 ans et, surtout, qu'elle n'a pas changé depuis le début de la crise politique en 2007. Son approfondissement depuis juin 2010 n'a pas modifié ces chiffres²⁶. La raison en est simple : pour les Flamands, la crise de 2010-2011 n'avait rien à voir avec la fin de la Belgique et tout avec sa réforme. Enfin, des études plus détaillées montrent que la part d'indépendantistes est encore moins élevée chez les jeunes générations²⁷.

Un autre point de stabilité est constitué par la faiblesse du sentiment identitaire flamand au sein de la population. En effet, seuls 8 % des habitants de la Région flamande se sentent

²⁴ Marc Swyngedouw et Nathalie Rink, "Hoe Vlaams-Belgischgezind zijn de Vlamingen ? Een analyse op basis van het postelelectorale verkiezingsonderzoek 2007", *Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO)*, KUL, 2008, p. 6.

²⁵ Marc Swyngedouw, Koen Abts, *Les électeurs de la N-VA aux élections fédérales du 13 juin 2010*, Cahier Hebdomadaire du CRISP n° 2125, 2011, p. 20. Les électeurs de la N-VA ne sont que 16% à souhaiter la fin de la Belgique.

²⁶ Voir par exemple les résultats du sondage IPSOS/RTL/La Libre Belgique de décembre 2010.

²⁷ Selon un sondage réalisé en 2011 par le *Centrum voor Politicologie* de la KU Leuven, 8,8% des Flamands de 21 ans souhaiteraient la fin de la Belgique.

exclusivement Flamands, alors que 11 % se sentent exclusivement Belges. Les 80 % restants se sentent à la fois Belges et Flamands²⁸. Or, si l'on étudie le soutien à des partis indépendantistes, la force de l'identité subnationale et soutien à l'indépendance, au Québec, en Écosse, en Flandre, et en Catalogne, on réalise que la première donnée varie beaucoup alors que les deux sont stables et fortement corrélées (voir tableau 1).

Tableau 1 : Relation entre identité subétatique et soutien à l'indépendance

	Québec	Écosse	Flandre
Identité « pure » ²⁹	31 %	28 %	8 %
Soutien à l'indépendance	40 %	33 %	15 %

En d'autres termes, le soutien à l'indépendance apparaît comme directement lié de l'identité régionale et non aux votes pour des partis autonomistes ou indépendantistes. Il s'agit donc d'une donnée relativement stable, les résultats des élections étant beaucoup plus volatils que les aspects identitaires.

En dernier lieu, il convient de souligner le fait que les indépendantistes flamands pensent généralement que l'indépendance se ferait en emportant Bruxelles. Que restera-t-il de ces 15 % d'indépendantistes s'ils savent que cette indépendance se ferait sans Bruxelles ? 10 % ? 8 % ? Toujours est-il que le pas à franchir pour atteindre une majorité est énorme.

Cette situation est malheureusement méconnue en Belgique francophone, et il est assez étonnant de remarquer que l'hypothèse d'une disparition du pays est beaucoup plus présente au sud qu'au nord. À force de relayer systématiquement, et dès 2007, le moindre propos de Bart De Wever, certains ont pu faire croire que celui-ci représentait ce que voulaient « les Flamands » – expression globalisante trop souvent utilisée. Toujours est-il que de tels chiffres devraient logiquement conduire à clore le débat sur l'indépendance de la Flandre.

III) De la nécessité de distinguer les concepts

« Les nationalistes flamands évoluent dans un monde de rêve. On a pourtant le sentiment profond de fatalité que l'on va vers cela. »³⁰ Cette citation d'Étienne Davignon résume parfaitement notre sentiment. Si ce n'est qu'aujourd'hui ce ne sont plus seulement les nationalistes flamands qui rêvent, mais l'ensemble de la Belgique, en particulier francophone, qui cauchemarde à l'idée d'une indépendance flamande que l'on décrit parfois comme inéluctable.

²⁸ Lieven de Winter, « La recherche sur les identités ethno-territoriales en Belgique », *Revue internationale de politique comparée*, 2007, n° 4, p. 581.

²⁹ Identité « pure » représente ici la part de répondant qui se sentir uniquement Québécois, Ecossais ou Flamands et en aucune manière par l'identité de l'Etat auquel ils appartiennent (Belgique, Espagne ou Royaume-Uni).

³⁰ Philippe Dutilleul, *Bye-Bye Belgium*, Editions Labor, 2006, p. 200.

Pourtant, nous avons vu que trois obstacles principaux se dressent sur la route d'une Flandre indépendante : Bruxelles, la dette et l'absence de volonté de la population flamande en ce sens. Bien sûr, les choses peuvent évoluer dans le temps. Néanmoins, il y a tout lieu de penser que Bruxelles restera le siège des institutions européennes et gardera une image de marque internationale dont il serait dommage de se passer. Par ailleurs, la réduction du taux d'endettement de la Belgique relève du vœu pieux.

Mais reste la raison la plus fondamentale pour empêcher un éclatement de la Belgique : la population flamande n'en veut pas. Et les normes internationales sont ainsi faites que, avant de procéder à l'éclatement d'un pays, on demande à ce que la population soit consultée. Ce point est trop souvent méconnu en Belgique, où référendum et consultation populaire sont quasiment proscrits (sinon au niveau local). Pourtant, une reconnaissance publique par les responsables politiques belges de la nécessité de consulter les citoyens en cas de séparation aurait probablement un effet sécurisant et apaisant pour la population. Cela permettrait à tous de se détacher de l'idée, malheureusement répandue, que la fin de la Belgique pourrait se décider en catimini du jour au lendemain.

Ceci étant posé, il nous semble que l'idée d'une possibilité concrète, voire d'une quasi-inéluctable de la fin de la Belgique provient de deux confusions majeures entre des concepts souvent associés : l'État et son gouvernement d'une part, l'État et la nation d'autre part.

1. Séparer État et gouvernement

La confusion entre État et gouvernement a conduit de nombreux observateurs, belges ou étrangers, à penser que l'État belge était directement mis en péril du fait de l'absence de gouvernement entre juin 2010 et décembre 2011. En premier lieu, il convient de préciser qu'il y a toujours eu un gouvernement belge assurant les affaires courantes. La notion d'affaires courantes a été élargie à l'occasion de cette longue crise pour couvrir quasiment tous les aspects de l'action gouvernementale. Le principal problème était alors que le gouvernement n'était pas conforme à la nouvelle configuration politique sortie des urnes en juin 2010. Mais il faut rappeler qu'un État ne se confond pas avec son gouvernement. Et que ce dernier ne se confond pas forcément avec le ou les partis politiques qui ont gagné les élections. C'est du reste ce que nous a démontré la crise de 2010-2011.

Un État peut également continuer à exister même sans gouvernement (cas des *Failed States*) ou si son système politique s'est écroulé ou est incapable de gérer lui-même le pouvoir à un moment donné. Les gouvernements « d'experts » en Grèce ou en Italie offrent un bon exemple de ce point de vue.

Mais force est de constater que l'on a souvent tendance à confondre les deux et à anticiper l'explosion d'un pays du fait d'une crise gouvernementale particulièrement aiguë ou d'une vacance du pouvoir. L'actualité internationale nous fournit ainsi plusieurs exemples d'États dont on avait trop rapidement prédit la partition du fait de tensions internes ou même de guerre civile (l'Ukraine durant la révolution orange ou la Libye lors du printemps arabe). Même la Côte d'Ivoire, séparée dans les faits par dix ans de guerre civile entre un nord musulman et un sud chrétien, n'a pas éclaté en deux parties et est parvenue à se réunifier.

En réalité, ce n'est pas la Belgique qui est, en soi, particulièrement robuste. Ce sont les États en général qui sont beaucoup plus forts et résistants que l'on ne le croit habituellement. La raison principale en est que l'État est l'acteur fondamental du système international contemporain et que toucher à cet acteur est extrêmement sensible. Si l'on reprend le cas de la Côte d'Ivoire, il eût probablement été beaucoup plus simple de séparer l'État ivoirien en deux. Mais il fallait prendre en compte l'impact d'une telle issue en termes de précédent dans un continent africain d'autant plus sensible sur ce sujet que toutes les frontières y sont

contestables. Avec la montée des séparatismes dans plusieurs régions d'États membres de l'Union européenne, le sujet devient quasiment aussi sensible en Europe qu'en Afrique. Une séparation d'État ne se fait donc pas par hasard, par dépit ou sur un malentendu. C'est en réalité la dernière extrémité, comme le montre les cas du Kosovo et du Monténégro. Dans ces deux cas, on a tout fait pour éviter que ces États quittent la Serbie. Ce n'est que lorsque l'on a vu qu'il n'y avait pas d'alternative possible que l'on s'est résolu à accepter la séparation. Mais rappelons que ce processus a pris respectivement huit et six ans dans les cas monténégrins et kosovars, et a nécessité de multiples interventions de médiateurs européens ou internationaux.

C'est cette première série de confusions entre État, gouvernement et gouvernement de plein exercice qui a pu faire croire à certains observateurs que la Belgique allait pour ainsi dire s'autodétruire après un certain nombre de jours sans gouvernement.

2. Distinguer État et Nation

Les notions d'État et de nation sont souvent associées, au point d'être confondues dans l'expression État-nation. Afin de bien appréhender la réalité belge, et comprendre tant les problèmes que connaît la Belgique que sa perpétuation, il semble nécessaire de remettre en cause cette association systématique, fille de la vision française traditionnelle de l'État et de la Nation. L'idée qu'à une nation doit forcément correspondre un État, et inversement, ne semble en effet pas devoir s'appliquer en Belgique.

Les exemples d'États plurinationaux ne manquent pas. Mais la Belgique a ceci de particulier qu'il est difficile de dire qu'il existe une identité dominante et d'autres, plus locales, qui seraient secondaires. Depuis 15 ans, des enquêtes sont régulièrement effectuées demandant aux personnes interrogées leur identité en utilisant la question Moreno³¹. Celles-ci montrent que l'identité belge n'est dominante qu'en Wallonie et à Bruxelles. En Flandre, les identités belges et flamandes sont présentes à des niveaux comparables, même si la première semble plus partagée que la seconde. Mais ce qui frappe dans ce cas, c'est la grande proportion de « Flamands » (au sens d'habitants de la Région flamande) qui se sentent, à des degrés divers, à la fois belges et flamands (80 %). En effet seuls 8 % d'entre eux se sentent uniquement Flamands contre 11 % qui se sentent uniquement belges³².

Ces deux identités, que l'on présente souvent comme opposées, ne sont donc pas forcément vécues par les populations de manière concurrente, mais le plus souvent complémentaire. Si ces identités étaient réellement vécues comme contradictoire, une partie conséquente des citoyens belges résidant en Flandre se partageraient entre les deux identités de manière bien plus exclusive, comme c'est le cas au Québec ou en Écosse. Or l'écrasante majorité s'approprie les deux identités à des degrés divers. Que nous dit cette majorité ? Tout simplement que, loin d'être opposées, ces deux identités leur apparaissent indissociables l'une de l'autre.

Au-delà des identités belges et flamandes, il faut comprendre que, en Belgique, l'identité est bien souvent multiple et à plusieurs étages. Il y a l'identité belge, les identités flamandes, wallonnes et bruxelloises et, enfin (et peut-être surtout) une identité plus locale encore

³¹ La question Moreno consiste à mettre en concurrence deux identités (le plus souvent l'identité nationale et l'identité régionale) et offrant à la personnes interrogées cinq réponses possibles : se reconnaître uniquement dans l'identité A, plus dans A mais aussi dans B, dans A autant que B, plus dans B mais aussi dans A et uniquement en A. Ces enquêtes régulières sont effectuées par le *Centrum voor Sociologisch Onderzoek* (CeSO, Katholieke Universiteit Leuven) et le Pole Interuniversitaire Opinion publique et Politique PIOP (PIOP, Université Catholique de Louvain).

³² Lieven De Winter, « La recherche sur les identités ethno-territoriales en Belgique », *Ibid.*

(liégeoise « principautaire », carolo, anversoise, gantoise, ardennaise, gaumaise, etc.). Sans oublier l'identité européenne.

Si l'on prend la définition traditionnelle de ce terme, la « nation » flamande n'existe donc pas. Quelle étrange nation ce serait alors qu'une population où l'identité première n'est pas l'identité flamande et où la quasi-totalité de la population partage une autre identité. De même il est difficile d'affirmer que la nation Belge existe (sinon en Wallonie et à Bruxelles). Cela ne veut pourtant pas dire que les identités belges et flamandes n'existent pas. Elles se mêlent, avec d'autres, dans un mille-feuille identitaire où la vision cartésienne de la nation une et indivisible ne permet pas d'appréhender le réel.

Cette situation peut aisément trouver son fondement dans le passé du pays, y compris avant sa naissance officielle en 1830. Au Moyen-Âge et à la Renaissance, le territoire de ce qui est aujourd'hui la Belgique a en effet toujours été dirigé par une puissance plus ou moins étrangère (Bourgogne, Espagne puis Autriche) avec une autonomie locale extrêmement forte. Celle-ci était symbolisée par les « joyeuses entrées » où le nouveau monarque venait confirmer les privilèges dont bénéficiait la ville³³. Mentionnons également que la première charte de liberté communale octroyée en Europe le fut à Huy (province de Liège) en 1066. Dix siècles plus tard, les élections communales sont toujours l'élection la plus importante en Belgique. La remise en cause par l'empereur Joseph II des droits et privilèges accordés aux villes et provinces conduira à la révolution brabançonne de 1790 et à la création des éphémères « États Belgique unis ».

La Belgique apparaît donc comme une terre peu propice à l'implantation ou à l'édification d'une nation. Après les Français, qui occupent le pays de 1794 à 1815, les Hollandais ne réussirent pas davantage à prendre la mesure des particularismes belges et à imposer une nation. Après la révolution de 1830, l'on essaya de mettre en place une nation belge. Si celle-ci a pu exister un temps, force est de constater que ce n'est plus le cas aujourd'hui – en tout cas pas sur l'ensemble du territoire. Les raisons de cet échec pourraient être largement discutées. L'incapacité de la Belgique officielle francophone à intégrer à temps le mouvement flamand et ses revendications n'est certainement pas la moindre. Mais il reste que cet échec se situe dans une longue tradition historique qui fait de la Belgique une « terre sans nation » marquée par la multi-identité.

Au-delà des identités traditionnellement observées en Belgique, il convient également de mentionner la présence et la persistance des identités d'origine étrangère. La part de la population d'origine étrangère en Belgique est en effet l'une des plus importantes au monde, plus encore que celle de pays neufs comme le Canada et les États-Unis³⁴. Cette diversité ne connaît d'ailleurs pas de frontière linguistique : en Flandre, 25 % des enfants nés en 2011 n'auront pas le néerlandais pour langue maternelle³⁵. Dans ces conditions, comment croire en l'édification d'une nation flamande fondée sur la langue ?

Or si la grande majorité des populations d'origine étrangère est bien intégrée, elles n'en conservent pas moins, également, leur identité d'origine. Ce qui était vrai hier pour les Italiens de Wallonie le semble tout autant pour les allochtones ou les Européens présents à Bruxelles et ailleurs aujourd'hui.

³³ Au sujet des autonomies locales, voir également l'interview de Jean-Luc Dehaene dans ce même numéro.

³⁴ "La Belgique, terre d'immigration", Itinera Institute, 15/05/2012.

³⁵ Etude Kind en Gezien (juin 2012). Cette proportion atteint 40 % dans les centres-villes d'Anvers et de Gand. Le français ne représente que 5 % de l'ensemble de ces nouveaux locuteurs.

La diversité identitaire en Belgique, si elle s'inscrit dans une histoire et se manifeste aujourd'hui, semble donc promise à une complexification et une diversification encore plus grande dans les années à venir.

Cette particularité est à l'origine de bien des incompréhensions pour les Français tentant d'appréhender le « problème belge ». La République française est une et indivisible et, ajoutera-t-on, unilingue et uniculturelle. Pour quelqu'un formé dans ce moule intellectuel et cette conception de l'État nation, le cas belge ne peut que dérouter. Avec ses régions, ses communautés, sa frontière linguistique, son multilinguisme, et ses médias différents à l'intérieur d'un même pays, la Belgique apparaît alors instinctivement comme une aberration. Mais une aberration au sens philosophique du terme, c'est-à-dire comme quelque chose qui ne devrait pas exister, un accident de l'histoire. Reste que cet « accident » dure depuis maintenant presque deux siècles, ce qui fait de la Belgique l'un des plus vieux États européens.³⁶

Notons néanmoins que cette conception française de la nation est largement répandue en Belgique, en particulier dans sa partie francophone. Ainsi François Perin, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Liège, fer de lance du mouvement wallon et aujourd'hui rattachiste, affirmait qu'il n'y avait pas de place en Belgique pour deux nations, une flamande et une belge. Au vu de ce qui précède, on serait plutôt tenté de dire qu'il n'y a pas de place pour une seule. Et que la Belgique continuera à exister en tant qu'État sans nation précise, mais avec des identités entremêlées.

³⁶ Parmi les 27 États membres de l'Union européenne, seuls huit existaient déjà en 1830.

Annexe 1

Récapitulatif des conditions de reconnaissances internationales
Vérification de l'hypothèse suivante : « une reconnaissance rapide et généralisée
nécessite un accord négocié et un référendum ».

Cas	Accord négocié	Referendum	Reconnais-sance	Validation de l'hypothèse
Tchécoslovaquie (1993)	oui	non	oui	non
Érythrée (1993)	oui	oui	oui	oui
Timor Oriental (1999)	oui	oui	oui	oui
Monténégro (2006)	oui	oui	oui	oui
Kosovo (2008)	non	Non, mais élections référendaires	non	oui
Québec (1995)*	non	oui	NA	Oui pour la nécessité du référendum
Écosse (2014)*	oui	oui	NA	Oui

*Ces deux cas sont hypothétiques car la déclaration d'indépendance n'a pas eu lieu, soit que le référendum a été perdu (Québec), soit qu'il n'a pas encore eu lieu. Le cas écossais permet tout de même de voir que la nécessité d'un accord négocié et d'un référendum a été intégrée par les acteurs. C'est le cas uniquement du référendum pour le cas québécois. Une victoire des indépendantistes québécois aurait permis de vérifier si l'absence d'accord négocié empêchait une reconnaissance internationale.

Bibliographie :

Monographies :

Annemans, Gerolf et Steven Utsi, *O2, de Ordelijke Opdeling van België*, 2010.

Aron, Raymond, *Paix et guerre entre les Nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

Butorova, Zora (ed.), *Current Problems of Slovakia after the Split of the CSFR*, Bratislava, Center for Social Analysis, 1993.

Caplan, Richard, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge University Press, 2005.

Cattaruzza, Amaël, *Territoire et nationalisme au Monténégro*, Paris, L'Harmattan, 2011.

Crawford, James, *The creation of State in International Law*, Oxford: Oxford university press, 2^e éd., 2006, 851p.

De Croo, Herman, *Que la Belgique crève ? Réponse aux séparatistes*, éditions Racine/Lanoo, 2008.

Dutilleul, Philippe, *Bye-Bye Belgium*, Editions Labor, 2006

Forgnier, André-Paul, Christian Frank, Benoit Remiche et Vincent Vagman, *Choisir l'avenir, la Belgique en 1999*, Luc Pire, 1997.

Innes, Abby, *Czechoslovakia: the short goodbye*, Yale University Press, Londres, 2001.

International Crisis Group, « Montenegro's Referendum », Europe Briefing No 42, Podgorica/Belgrade/Brussels, 30 mai 2006.

Paquin, Jonathan, *A Stability-Seeking Power : U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2010.

Pavkovic, Aleksandar et Peter Radan, *Creating New States : Theory and Practice of Secession*, Farnham, Ashgate Publishing, Ltd., 2007.

Pegg, Scott, *International society and the de facto state*, Ashgate, 1998.

Ryckaert, Luk, Tony Van de Calseyde et Luc van Coppenolle, *Le Manifeste de la Warande pesé, évalué, et trouvé trop léger*, BPlus, 2006.

Swyngedouw, Marc et Nathalie Rink, "Hoe Vlaams-Belgischgezind zijn de Vlamingen ? Een analyse op basis van het postelektorale verkiezingsonderzoek 2007", Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO), KUL, 2008,

Swyngedouw, Marc et Koen Abts, *Les électeurs de la N-VA aux élections fédérales du 13 juin 2010*, Cahier Hebdomadaire du CRISP n° 2125, 2011.

Van Meurs, Wim, « The Belgrade Agreement: Robust mediation between Serbia and Montenegro » in Florian Bieber, *Montenegro in Transition: Problems of Identity and Statehood*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003, pp. 63-82.

Verhoeven, Joe, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Paris, Pedone, 1975.

Verhoeven, Joe, *Droit international public*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2000.

Wehrlé, Frédéric, *Le divorce tchéco-slovaque*, L'Harmattan, 2000.

Young, Robert, *The Breakup of Czechoslovakia*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1994.

Young, Robert, *The Secession of Quebec and the Future of Canada*, McGill-Queen's University Press/Les Presses de l'Université Laval, 1995.

Articles et chapitres d'ouvrages collectifs :

Carpentier, Chantal, « Comment l'Union Européenne en est-elle venue à cautionner la sécession monténégrine ? », *Études Internationales*, Vol. 30, No 4, 2007, pp. 523-546.

Cattaruzza Amaël, « Comprendre le référendum d'autodétermination monténégrin de 2006 », Centre National pour la Recherche Scientifique (CNRS), 2007.

Cazala Julien, « L'accession du Monténégro à l'indépendance », *Annuaire français de droit international*, Volume 52, 2006, pp. 160-177.

Friis, Karsten, «The Referendum in Montenegro: the EU's "Postmodern Diplomacy" », *European Foreign Affairs Review*, vol 12, 2007, pp.67-88

De Winter, Lieven, « La recherche sur les identités ethno-territoriales en Belgique », *Revue internationale de politique comparée*, No 4, 2007.

Dion, Stéphane, « Why is secession difficult in well-established democracies? Lessons from Quebec », *British Journal of Political Science*, Vol. 26, No 2, 1996, pp. 269-283.

Dumont, Hughes et Sébastien van Drooghenbroeck, « Le statut de Bruxelles dans l'hypothèse du confédéralisme », *Brussels Studies*, 15/10/2007.

Heimerl, Daniela, « Serbie-et-Monténégro 2005-2006 : La dernière année de l'État commun », *Le Courrier des pays de l'Est*, 2006/4 n° 1056, pp. 268-283.

Heimerl, Daniela, « Serbie-et-Monténégro 2002-2003 : Quo vadis ? », *Le Courrier des pays de l'Est*, 2003/6 n° 1036-1037, pp. 190-205.

Keane, Rory, « The Solana process in Serbia and Montenegro: coherence in EU foreign policy », *International Peacekeeping*, Vol. 11, No 3, automne 2004, pp. 491-507.

Macek-Mackova, Emanuela., « Challenges in conflict management in multi-ethnic states – the dissolution of Czechoslovakia and Serbia and Montenegro », *Nationalities Papers*, Vol. 39, No 4, pp. 615-633.

Novak, Miroslav, « Les leçons du divorce tchécoslovaque cinq ans après », *La revue administrative*, 51ème année, No. 303, mai-juin 1998, pp. 414-419.

Papic, Marko, « “Rolling Up the Sleeves” How EU policy towards Serbia and Montenegro acts as the glue that holds the State Union together? », *Review of European and Russian Affairs*, Vol. 2, No 2, 2006, pp. 56-80.

Rupnik, Jacques, « Un bilan du divorce tchéco-slovaque. », *Critique internationale*, Vol. 2. 1999. pp. 91-115.

Stein, Eric, « Czecho/Slovakia : Ethnic Conflict, Constitutional Fissure, Negotiated Break-up », *The Journal of Politics*, Vol. 61, No. 2, mai 1999, pp. 582-583.

Tocci, Nathalie, « EU Intervention in Ethno-political Conflicts : The Cases of Cyprus and Serbia-Montenegro », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, 2004, pp. 551-573.

Van Meurs, Wim, « The Belgrade Agreement: Robust mediation between Serbia and Montenegro » in Florian Bieber, *Montenegro in Transition: Problems of Identity and Statehood*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003, pp. 63-82.

Young, Robert, « How do peaceful secessions happen? », *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 27, No 4, 1994, pp. 773-792.