

Confédération d'États ou État fédéral rationalisé ?

Perspectives d'évolution de l'espace belge après la sixième réforme de l'État

Yves Lejeune

Professeur émérite invité à l'Université catholique de Louvain

Les organisateurs du colloque nous ont conviés à étudier l'alternative suivante : « Développement du modèle fédéral belge ou modèle confédéral ? ». Ils nous ont aussi invités à imaginer les implications pour la Belgique d'un éventuel changement de paradigme à cet égard. Pour ma part, je voudrais présenter les aspects juridiques de cette alternative en partant de la question suivante : une modification de la Constitution peut-elle créer une confédération ?

En droit, la réponse est sans conteste négative parce qu'une confédération est une union organisée d'États souverains, constituée entre eux par un traité et régie par le droit international (I). Si l'on prend en considération dans cet exercice prospectif le pacifisme et le légalisme du monde politique belge, il semble possible de discerner les hypothèses plausibles d'apparition d'une Confédération belge et celles qui en excluent la création. Inévitablement, les perspectives institutionnelles en Belgique seront fondamentalement différentes si une telle confédération est créée (II) ou si l'État belge subsiste (III). Dans le cadre de cette alternative, il faudra également avoir égard à l'hypothèse complexe de la survie d'un État belge résiduel qui pourrait soit se confédérer avec un État sécessionniste, soit tenter seul de se réorganiser.

I. L'impossibilité d'instituer une confédération sans États indépendants

Par définition, une confédération est un groupement d'États constitué par traité international en vue de gérer en commun des politiques publiques, eu égard à l'interdépendance de fait de ses créateurs. La confédération résulte d'une véritable *association* d'États¹ qui se sont dotés d'organes communs auxquels ils ont conféré la compétence de présenter un point de vue coordonné sur la scène internationale

1 En revanche, une organisation internationale classique n'est pas à proprement parler une *association* d'États, mais un organisme public interétatique *fondé collectivement* par des États et doté par eux d'une personnalité internationale distincte. Voir sur ce thème mon *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 3^e éd., 2017, p. 56-61, n^{os} 45-54.

et d'établir une législation harmonisée, voire uniforme, dans des domaines déterminés. Elle concrétise donc une forme ancienne de fédéralisme : le fédéralisme interétatique ou international, alors que nous ne percevons habituellement le fédéralisme que dans un cadre étatique : celui qu'offre un État qualifié fédéral ou fédératif.

La confédération est une union d'États organisée, mais dont les institutions, composées de représentants des États membres agissant sur instructions, n'agissent qu'au nom collectif et pour le compte de ces États. Elle est normalement dépourvue de la personnalité internationale : les États qui se confédèrent sont et restent membres de la communauté internationale, restent indépendants et conservent leur souveraineté internationale.

Il faut donc être un État indépendant pour participer à l'établissement d'une confédération et le rester pour participer à son fonctionnement. La création de ce groupement interétatique est décidée de commun accord et non par la volonté majoritaire du Pouvoir constituant d'un État ou par la concordance de décisions unilatérales des parlements des États qui veulent se confédérer.

À la lumière de cette définition, on peut penser que les termes « confédération » et « confédéral » utilisés dans le jargon politique belge ont une portée différente du sens qu'ils revêtent en droit. Ils décrivent un système dans lequel les unités constitutives de l'État disposent de compétences d'une telle ampleur qu'elles cogèrent celui-ci, devenu une pure coupole sans pouvoir propre. En d'autres termes, l'espace politique belge reste un État, mais ce dernier est organisé comme s'il était une confédération en ce sens qu'il n'y existe pas de pouvoir central stable capable de mener des politiques distinctes de celles des entités composantes. Les décisions applicables sur l'ensemble du territoire belge résultent de négociations entre Communautés ou Régions : ce sont des décisions communes et les institutions fédérales subsistantes, s'il y en a, apparaissent comme leur porte-parole collectif.

Certes, rien n'interdit à un État fédéral de s'organiser selon un tel scénario, poussant la décentralisation du pouvoir étatique jusqu'à le faire disparaître en le démultipliant. Mais cet État fédéral-là est la copie maladroite d'une véritable confédération. Il risque d'être aussi instable qu'elle, puis de se disloquer. Hypothèse qui pourrait alors faire naître ultérieurement une véritable confédération.

II. Les hypothèses théoriques d'apparition d'une confédération belge

A. Hypothèses inconcevables en droit

Le Pouvoir constituant belge actuel ne peut pas donner lui-même naissance à un ou plusieurs nouveaux États. Il ne pourrait prononcer que la disparition de l'État belge, laquelle devrait être suivie de l'apparition volontaire de nouveaux États qui se constitueraient sur diverses parties du territoire, qui accèderaient progressivement à la scène internationale et qui concluraient alors un traité de confédération.

Par ailleurs, il apparaît clairement que la naissance d'une véritable confédération belge est juridiquement impossible si l'État belge subsiste intégralement, c'est-à-dire sans atteinte à son intégrité territoriale. En ce cas, il n'y a pas deux États au moins capables de se lier par un traité de confédération.

Si l'État belge disparaît par décomposition en plusieurs parties, mais que toutes ces parties sont absorbées par les États voisins (Pays-Bas, France, Allemagne ou Luxembourg), l'hypothèse sera analogue à celle du démembrement de la Pologne dans le dernier tiers du XVIII^e siècle : trois partages successifs entre la Prusse, l'Autriche et la Russie entraînèrent en 1795 la disparition complète de ce royaume. Un tel partage de la Belgique entre ses voisins exclut toute possibilité de confédération belge.

Enfin, la sécession d'une partie du pays – ce serait la Flandre, si l'on se réfère au docu-fiction *Bye bye Belgium* de 2006 – et le rattachement concomitant des autres parties de l'ex-État belge aux États avoisinants empêcheraient aussi la formation d'une confédération dans l'espace occupé auparavant par la Belgique actuelle.

B. Hypothèses plausibles en droit

Quelles sont alors les hypothèses dans lesquelles il serait juridiquement possible de fonder une confédération dans cet espace ? On en voit seulement deux. Il y a tout d'abord la dissolution de la Belgique et la naissance d'États nouveaux issus de ce morcellement sans qu'aucun d'entre eux n'assume la continuation de l'État belge. Il y a aussi l'hypothèse de la sécession d'une partie du territoire actuel de l'État, combinée à la survie d'une « Belgique résiduelle » sur un territoire amoindri.

1. *En cas de disparition complète de l'État belge et d'apparition de nouveaux États dans cet espace*

L'État se dissout, cesse d'exister et les parties de son ancien territoire forment plusieurs États nouveaux. Selon toute probabilité, quatre États successeurs, ou trois États et une ville sous administration internationale, occuperaient l'espace belge.

La création d'une confédération belge par traité entre ces nouveaux États indépendants est techniquement possible. Cependant, une telle dislocation donnerait lieu à des querelles difficiles à vider quant à la détermination des frontières internationales entre les États nouveaux, au sort des minorités linguistiques dans chaque État successeur, au sort de Bruxelles, à l'appartenance du ou des nouveaux États à l'Union européenne, à l'implantation d'un siège de celle-ci à Bruxelles ainsi qu'à la succession aux droits et obligations de l'État belge.

2. *En cas de sécession d'une partie du pays et de survie d'un État belge résiduel*

Dans le cas d'atteinte à l'intégrité territoriale de l'État actuel à la suite de la séparation de la partie septentrionale du pays, la Belgique résiduelle sera l'État « continueur » ou plutôt, pour parler à la manière de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités, « l'État qui subsiste après séparation d'une partie de son territoire »².

En pareil cas, il est également envisageable de fonder une confédération entre l'État flamand – ou tout autre État nouveau séparé de l'État belge – et la Belgique amputée de cette partie de son territoire. La séparation de la région de langue néerlandaise susciterait toutefois un grand nombre de difficultés d'ordre juridique ou politique. Elle provoquerait la sortie de la Flandre de l'Union européenne. Elle donnerait lieu à l'enclavement de la Région bruxelloise dans le territoire du nouvel État flamand et soulèverait aussi la question du statut de Bruxelles dans l'État belge résiduel. Elle requerrait de régler le statut de la minorité flamande dans cette région. Enfin, elle imposerait de régler les problèmes de succession d'États entre la Flandre et la Belgique résiduelle.

III. L'hypothèse de la permanence de l'État belge et de la rationalisation de sa structure fédérale

À mon sens, « une éventuelle réforme de l'État après 2019 » devrait pouvoir s'orienter vers un réaménagement structurel du fédéralisme au sein d'un État unique. Il convient à cet égard de traiter distinctement le cas d'un État belge ter-

2 Convention du 23 août 1978, art. 35.

ritorialement amoindri et celui de la permanence de cet État sans amputation territoriale.

A. Dans l'hypothèse d'un État belge résiduel

On peut tout d'abord évoquer à titre théorique la nécessaire réorganisation d'un État belge amputé par la sécession de la partie septentrionale de son territoire. Les difficultés qu'on a mentionnées plus haut pousseraient vraisemblablement la Belgique fédérale à se réformer. L'épineuse question du statut de Bruxelles, enclave belge en territoire flamand et capitale des institutions européennes, incitera peut-être l'État « continuateur » à faire de cette région l'une des trois collectivités fédérées qui subsisteraient : Bruxelles, la Wallonie et la Belgique orientale (entendue comme Communauté-Région germanophone). Elle pourrait aussi mener à l'internationalisation de la Région bruxelloise.

Pour différentes raisons, la restructuration de la Belgique résiduelle paraît cependant une hypothèse peu réaliste à court et à moyen termes. Il faudrait tout d'abord que la Flandre accepte de prendre son indépendance en abandonnant tout à la fois Bruxelles et les institutions internationales ou européennes qui y sont implantées. Il faudrait ensuite que la Flandre indépendante accepte que sa présence dans Bruxelles enclavée soit soumise au bon vouloir des autorités belges. Il faudrait encore que la majorité wallonne au sein de l'État belge subsistant apprenne à mieux tenir compte des intérêts de sa minorité germanophone... mais aussi de sa minorité bruxelloise. Il faudrait enfin que des sirènes tantôt françaises, tantôt luxembourgeoises ne viennent pas rapidement tourmenter les citoyens de la Belgique résiduelle.

B. Dans l'hypothèse de continuité de l'État belge sans atteinte à son intégrité territoriale

1. Un fédéralisme territorialement rationalisé

Si l'intégrité territoriale de l'État belge est sauvegardée, on peut imaginer une simplification de sa structure fédérale destinée à rétablir la cohérence de nombreuses politiques publiques aujourd'hui éclatées en les distribuant sur une base d'avantage territoriale, c'est-à-dire régionale.

Nous sommes convaincu à ce sujet que les perspectives dessinées ici même par les professeurs H. DUMONT et M. EL BERHOUMI lors du colloque sur les particularités du modèle fédéral belge, en septembre 2016³, sont les moins compliquées

3 « Pour une Belgique à 4 + 1 », dans *Die Besonderheiten des belgischen Bundesstaatsmodells und ihre Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, vol. 3, Eupen, 2016, p. 43-61.

et, à long terme, les plus raisonnables et les plus équilibrées. En retouchant très légèrement cette proposition, voici comment le fédéralisme belge pourrait être rationalisé.

L'État actuel poursuivrait sa réorganisation au départ des régions linguistiques. Celles-ci serviraient à délimiter le territoire de quatre collectivités régionales : Bruxelles-Capitale, Flandre, Wallonie de langue française, Belgique de l'Est (région linguistique allemande). Cependant, les trois Communautés subsisteraient, mais perdraient leurs compétences dans le domaine des matières personnalisables et sur les questions non proprement culturelles. Ces compétences seraient confiées aux quatre Régions. Les trois Communautés seraient en principe confinées à leurs régions linguistiques respectives et se confondraient donc avec les trois collectivités régionales unilingues, mais les deux grandes Communautés conserveraient à titre extraterritorial leurs compétences culturelles, linguistiques et éducatives dans la région bilingue. En outre, dans Bruxelles-Capitale, les compétences décrétales de la CoCoF et les compétences « ordonnancielles » de la Commission communautaire commune seraient transférées à la Région bruxelloise. Le paysage institutionnel bruxellois s'en trouverait grandement simplifié⁴.

Cette mutation structurelle est souhaitable. Elle paraît cependant incompatible avec la procédure actuelle de révision de la Constitution belge. Pour pouvoir se concrétiser, elle exigerait, d'une part, un assouplissement considérable de la procédure parlementaire de révision et, d'autre part, la ratification populaire des modifications constitutionnelles.

2. *Une nouvelle procédure parlementaire de révision de la Constitution...*

L'article 195 de la Constitution figurerait dans la liste des dispositions que les Chambres fédérales et le Roi devraient déclarer sujettes à révision⁵.

Le nouveau système de modification de la Constitution ne comprendrait plus la dissolution automatique préalable des Chambres, qui est la résultante de l'adoption de toute déclaration de mise en révision constitutionnelle selon l'article 195 actuel.

4 Voir H. DUMONT & M. EL BERHOUMI, « Pour simplifier Bruxelles », dans *La Libre Belgique* du 23 janvier 2018.

5 Si l'on souhaite entreprendre la rationalisation de notre fédéralisme dès 2019, cette déclaration de mise en révision de l'article 195 devrait intervenir avant la fin de la présente législature afin de mettre un terme à l'impossibilité actuelle de réviser cette disposition constitutionnelle.

L'enclenchement de la procédure ne dépendrait plus de l'établissement d'une liste d'articles à réviser, mais de l'établissement d'un projet de réforme global dont tous les éléments essentiels pourraient être adoptés au stade de la révision sans que d'autres dispositions constitutionnelles puissent entraver la modification projetée.

La procédure parlementaire se déroulerait en deux phases, appelant deux votes révisionnels successifs séparés par une période de temporisation pouvant aller jusqu'à cinq ans, voire plus.

Le quorum de présence au sein de chaque Chambre fédérale (deux tiers des membres) ne serait pas modifié, mais la majorité (deux tiers des suffrages) serait calculée par rapport à l'effectif de chaque Chambre, afin que la majorité requise pour réviser la Constitution soit plus exigeante que celle qui permet d'adopter les lois dites « spéciales », lesquelles ont pour objet de compléter les règles fondamentales inscrites dans la Constitution.

3. ... Une procédure de révision qui donnerait le dernier mot aux citoyens

Les dispositions constitutionnelles que les Chambres fédérales auraient provisoirement adoptées seraient ensuite soumises à la ratification du peuple belge d'une part, à celle des Belges résidents de chaque région linguistique d'autre part. Les suffrages seraient comptabilisés globalement et par régions linguistiques. Pour entrer en vigueur, les dispositions modifiées par les Chambres devraient être approuvées par la majorité du corps électoral belge et par les majorités des collèges électoraux d'une majorité de régions linguistiques, soit trois sur quatre. Ainsi se manifesterait de manière directe tant la souveraineté de la nation que la participation des collectivités fédérées à la révision de la Constitution fédérale⁶.

Le nouveau système de modification de la Constitution serait d'application immédiate.

* * *

Il est actuellement impossible de prévoir le sens dans lequel s'orientera à moyen terme l'avenir politique de la Belgique : dissolution, morcellement ou permanence de la collectivité étatique ?

6 C'est ainsi qu'opère en Suisse la ratification d'une révision constitutionnelle fédérale. Selon l'article 195 de la Constitution fédérale suisse : « la Constitution révisée totalement ou partiellement entre en vigueur dès que le peuple et les cantons l'ont acceptée ». Or, selon l'article 142 de la même Constitution : « les actes soumis au vote du peuple et des cantons sont acceptés lorsque la majorité des votants et la majorité des cantons les approuvent. Le résultat du vote populaire dans un canton représente la voix de celui-ci ».

Il est certain que, de part et d'autre des frontières linguistiques, sourdent des mécontentements, des reproches et des revendications contradictoires. Cependant ces griefs, qu'ils soient implicites ou explicites, sont le plus souvent le fait de minorités au sein de communautés linguistiques ou régionales. Ainsi, 10 % à peine de l'électorat flamand est séparatiste et seule une petite minorité d'intellectuels flamands critique les mécanismes institutionnels de protection de la minorité francophone, considérés comme des « verrouillages » provoquant un « déficit démocratique » au détriment de la majorité flamande.

Peu de francophones sont disposés à se séparer de la Flandre au seul motif que les partis flamands disposeraient des leviers de commande les plus importants au sein du gouvernement fédéral et de son administration⁷. Il en existe moins encore qui souhaitent être rattachés à la France.

Certains Bruxellois reprochent au personnel politique, tant flamand que wallon, d'être de moins en moins soucieux des intérêts spécifiques de Bruxelles-Capitale. Pour leur part, certains Belges de langue allemande font grief aux partis francophones d'être réticents quant au transfert de l'exercice de nouvelles compétences régionales à la Communauté germanophone. Toutefois, pareilles doléances sont minoritaires et ne vont pas jusqu'à remettre en question l'appartenance à l'État belge.

La multiplication de ces insatisfactions ne rend pas la structure fédérale aussi instable qu'on le prétend. Le facteur d'instabilité le plus préoccupant me paraît être l'exacerbation, au sein de la population flamande, d'un sentiment national de type ethnique fondé sur la défense des locuteurs de la langue néerlandaise en Flandre et à Bruxelles, qui a suscité une revendication indépendantiste dans une partie de cet électorat.

Inversement, plusieurs autres données socio-historiques concourent à la continuité de l'État. Peut-être, chez beaucoup, un attachement implicite à l'espace belge rassemblé par les ducs de Bourgogne et pérennisé par les Habsbourg d'Espagne et d'Autriche. Peut-être aussi la conscience que l'État belge a été l'indispensable matrice des identités collectives wallonne, flamande et germanophone. Peut-être, encore, l'existence d'une culture juridique belge homogène impliquant pacifisme, légalité formelle et respect des droits fondamentaux. Certainement, la prise de conscience progressive, dans un État composite, de l'existence d'intérêts communs qui seraient plus commodément gérés au niveau

⁷ Il arrive quelquefois que cette prépondérance génère, dans certains domaines, une politique fédérale qui fait prévaloir le point de vue flamand sans prendre en considération les aspirations ou les besoins objectivement différents du sud du pays.

fédéral au bénéfice de tous. Sur un plan davantage instrumental, l'attachement des Flamands à la capitale de l'État, celui des Belges germanophones à la Belgique, celui de tous à la construction européenne et le souhait unanime de maintenir le siège principal de l'Union européenne à Bruxelles...

Quel que soit le sort futur de l'espace belge, il faut souhaiter qu'il procède d'une refonte globale de la structure étatique actuelle, que cette refonte simplifie les institutions et qu'elle soit pleinement attentive aux conséquences politiques et juridiques des réformes programmées. Puisse le présent essai contribuer modestement à cette réflexion.