

La 6^e réforme de l'État et quelques réflexions sur les perspectives des institutions étatiques belges par-delà la réforme*

Christian BEHRENDT

Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Liège

◆ TABLE DES MATIÈRES ◆

I. Le calendrier de la réforme de l'État	115
II. La mise en œuvre concrète de la réforme de l'État et ses difficultés insoupçonnées : l'exemple de la défédéralisation des allocations familiales	117
III. Les perspectives d'avenir à moyen et long terme pour les institutions étatiques belges	121



Mesdames et Messieurs les ministres du Gouvernement wallon,
(...),

Mesdames et Messieurs en vos titres et qualités,

L'année 2012 augurera de changements importants dans l'architecture institutionnelle de notre pays. C'est de ces changements, de leurs contours et de leur mise en œuvre concrète que je voudrais, avec votre bienveillante autorisation, vous entretenir pendant quelques instants.

Bien entendu, et m'adressant à un public particulièrement averti, il ne s'agit pas ici de passer en revue la note institutionnelle telle qu'elle a été présentée le 11 octobre dernier par les présidents des huit partis impliqués dans les négociations⁽¹⁾ – cette note vous est suffisamment connue – mais d'en mettre en exergue certains aspects, en les analysant de plus près.

* * *

* Le présent texte constitue la trace écrite d'un discours prononcé le 16 janvier 2012 au siège du Conseil économique et social de Wallonie, au Vertbois à Liège.

⁽¹⁾ Elle a depuis lors été traduite en un document parlementaire : voy. *Doc. parl.*, Chambre des représentants, 53^e législature, session 2011-2012, n° 1964/016 du 22 décembre 2011.

Permettez-moi de structurer ma réflexion en trois points.

Je voudrais tout d'abord évoquer brièvement la question du *calendrier* de la réforme, et les implications des scrutins de 2014 à son égard (I).

Je me propose ensuite d'illustrer, à l'aide d'un exemple à mon sens assez parlant, la difficulté sous-jacente dans la mise en œuvre de certains volets de la réforme de l'État. Pour le ramasser en une phrase: *Le diable se cache dans les détails*, ...ou comme l'aurait dit un homme politique flamand qui adore parer chacun de ses discours d'une locution latine, *in minimis stat malignitas* (il faut avouer que cela sonne tout de suite mieux).

Entendons-nous bien: la 6^e réforme de l'État *est faisable* – et elle *va* se faire – mais il existe des difficultés assez insoupçonnées qui vont tôt ou tard surgir et qui nécessiteront une préparation exemplaire des textes légaux à soumettre au Parlement. Je vais vous en donner un exemple – vous allez voir, c'est tout à fait intéressant (II).

Enfin, après avoir consacré les deux premiers points de mon discours à la *réforme de l'État telle qu'elle est en cours*, je voudrais, au crépuscule de mon exposé, élargir l'horizon de la réflexion, *dépasser* cette réforme et projeter notre regard *plus loin dans l'avenir*, en vous soumettant quelques considérations sur les perspectives d'évolution des institutions étatiques de la Belgique à moyen et long terme. Tel sera donc l'objet du troisième et dernier point (III).

* * *

Mes développements – et cela vaut pour l'intégralité de ces trois points – je les prononcerai dans l'esprit qui a, je pense, présidé à l'invitation que vous, Monsieur le Secrétaire général [du Conseil économique et social de Wallonie], avez eu l'honneur et le plaisir de me faire: à savoir de partir de l'idée que lorsqu'on invite un professeur d'université, on le fait manifestement dans l'esprit de convier un interlocuteur qui *dit clairement ce qu'il pense*. Je considère en effet que c'est là la caractéristique principale – et essentielle – des universités; ce sont des institutions de liberté et de vérité, qui ont pour métier de rechercher et ensuite faire connaître *ce qui est vrai*. Leur seule exigence professionnelle – mais capitale celle-là – est celle de dire et d'enseigner la vérité. S'il elles ne font pas cela, elles passent à côté de leur rôle; elles n'auraient alors, à vrai dire, plus aucune utilité sociétale.

Bien sûr, il n'y a pas qu'*une seule perception possible* de ce qui est la vérité, et les débats entre académiques sont – nous le savons bien – légion. Pour le dire avec l'expression consacrée,

«la doctrine s'unifie dans l'ignorance et se divise dans le savoir».

Mais ces débats entre doctrines sont bénéfiques pour la société: pourvu seulement que chaque académique, lorsqu'il prend la parole en public, devant ses étudiants ou dans des cénacles comme celui-ci, soit animé par la volonté

sincère d'offrir à son public le fidèle reflet de la pensée, étayée par des éléments vérifiables et objectifs.

Voici donc, en toute indépendance, ce que je pense.

I. LE CALENDRIER DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Dans une récente interview au *Soir*, le ministre-président du Gouvernement flamand estime qu'il est impérieux de mener à terme tous les volets de la réforme de l'État pour début 2014 au plus tard⁽²⁾. Je le cite :

«Le pire serait que l'on ne parvienne pas d'ici [2014] à approuver tous les textes et documents qui doivent concrétiser [la réforme]. Se présenter au scrutin de 2014 sans une réforme complètement bouclée, votée au Parlement et publiée au *Moniteur*, ce serait aller au devant d'un très sérieux problème»⁽³⁾.

Je vous le dis sans détours : je crois que M. Peeters a raison. Il me paraît en effet essentiel de tenir compte, dans la mise en œuvre de la réforme de l'État, du calendrier des prochaines échéances électorales au niveau des assemblées législatives tant fédérales que fédérées, échéances qui se situent toutes deux en juin 2014. En effet, le corps électoral, lorsqu'il sera amené à s'exprimer lors de ces scrutins, doit pouvoir le faire en ayant déjà *pu sentir par lui-même* les effets des mesures contenues dans l'accord institutionnel.

Autrement dit, il convient à mon sens de veiller à ce que l'intégralité des mesures décidées sera déjà d'application au moment où les électeurs seront convoqués pour exprimer leur suffrage. Tout retard quant à l'implémentation effective de la réforme de l'État *au-delà* de la date du scrutin pourrait avoir pour conséquence de faciliter la position de tous ceux – je songe ici en particulier au paysage politique flamand – dont le dessein avoué ou implicite est de nourrir au sein de l'électorat l'impression que la réforme de l'État est soit manifestement insuffisante, soit qu'il existerait une volonté politique délibérée des francophones d'en enrayer l'application.

J'aurais donc tendance à considérer, à l'instar de Monsieur Peeters, que la date ultime pour l'entrée en vigueur des mesures décidées lors de la Sixième réforme de l'État doit être début 2014 ; toute entrée postérieure serait susceptible d'avoir une incidence favorable sur les résultats de partis politiques dont l'objectif est à moyen terme le démantèlement même du pays.

Le danger de récupération partisane et populiste d'un éventuel retard pris dans la mise en œuvre effective de la réforme de l'État est, à mon sens, à prendre d'autant plus au sérieux que de récents sondages d'opinion, effectués

⁽²⁾ *Le Soir*, 13 janvier 2012, pp. 2-3.

⁽³⁾ *Idem*, pp. 2-3.

notamment par *Le Soir* d'une part et *La Libre Belgique* de l'autre, démontrent que, côté flamand, la NVA recueille actuellement environ 35 % des intentions de vote et que le *Vlaams Belang* est crédité de 11 %⁽⁴⁾. Au total, ces deux partis flamands (qui, comme nous le savons, sont explicitement en faveur d'une partition du pays) recueillent donc actuellement 46 % des intentions de vote au sein du corps électoral flamand.

Bien sûr, de tels sondages sont à la fois faillibles et contingents, mais on aurait tort de les négliger, et cela en raison d'un élément juridique précis. En effet, notre législation électorale opère selon le système de la représentation proportionnelle, et plus précisément selon la méthode dite de la « clef d'Hondt ». La disposition matricielle à cet égard est l'article 167 du Code électoral. Or, la clef d'Hondt est une méthode de calcul qui, légèrement mais certainement, avantage les partis *les plus forts* (historiquement le PS en a tiré avantage en Wallonie, le MR à Bruxelles et le CVP en Flandre).

Pour ramasser ce phénomène *arithmétique* en une phrase : lorsqu'on a affaire à un *grand parti*, le nombre de sièges auquel il a droit est toujours *arrondi vers le haut*. Ce système est en tant que tel tout à fait salvateur, car il contribue à lutter contre la fragmentation du spectre politique et est un facteur de stabilisation du système démocratique. Par ailleurs, l'effet est assez marginal. Toutefois – et mon assistant Frédéric Bouhon l'a récemment démontré dans une *Carte blanche*⁽⁵⁾ – il existe des cas dans lesquels cet effet d'amplification peut s'avérer déterminant.

Tel est précisément le cas lorsqu'un parti ou une coalition de plusieurs partis *s'approche* fortement, en termes de pourcentage des suffrages, de la marque fatidique des 50 % plus une voix, c'est-à-dire de la majorité absolue, mais *sans effectivement l'atteindre* ; il reste donc *juste en dessous* de la barre. L'amplification induite par la clef d'Hondt peut alors constituer la goutte qui fait déborder le vase : il se pourra en effet qu'en termes de répartition des *sièges*, cette coalition obtienne *bel et bien* la majorité absolue, alors qu'elle ne l'a pas atteinte en termes de *suffrages* exprimés par les citoyens électeurs. On appelle cela l'*effet de basculement de la clef d'Hondt*.

C'est précisément cet effet de basculement qui constitue une hypothèse potentiellement dangereuse pour les différents scrutins de 2014. En effet, si l'on se base sur les chiffres fournis par les sondages que je viens de mentionner, alors on constate que tous les éléments sont réunis pour que le phénomène se produise. Car les règles de la législation électorale sont univoques : avec 46 % des *suffrages* au sein du corps électoral flamand, on obtient 52 % des *sièges* dans le groupe linguistique néerlandais de la Chambre. Des observations identiques valent pour l'élection du Parlement flamand. Plus généralement, on observera

⁽⁴⁾ Je prends ici les chiffres du *Soir*, ceux de *La Libre Belgique* étant encore plus élevés.

⁽⁵⁾ *Le Soir*, 30 décembre 2010, p. 12.

que plus le nombre de circonscriptions est grand, plus le phénomène gagne en intensité⁽⁶⁾.

Bien entendu, tous ces sondages ne sont, je l'ai dit, que des projections volatiles, et il est possible que les intentions de vote dont bénéficient actuellement la NVA et le *Vlaams Belang* connaîtront un recul au cours des mois à venir. Mais ce qui est *possible* n'est pas pour autant *certain*.

Il est donc à mon sens indiqué de tout faire pour soustraire un maximum d'arguments à ces deux partis, afin de les empêcher de tirer avantage d'une mise en application trop lente de la réforme de l'État. Je plaide donc, de même que M. Peeters, pour de la célérité en la matière, et pour une mise en œuvre intégrale des mesures décidées au début 2014 au plus tard.

II. LA MISE EN ŒUVRE CONCRÈTE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET SES DIFFICULTÉS INSOUÇONNÉES: L'EXEMPLE DE LA DÉFÉDÉRALISATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES

Après le calendrier, qui formait le premier point de mon exposé, je vais passer au second, qui, lui, est consacré à la *matière proprement dite* de la réforme et aux difficultés insoupçonnées qui peuvent surgir lorsqu'on entreprend de régler certaines questions dans le détail.

Pour parler en termes imagés, ce que je vais vous dire maintenant ressemble un peu à la célèbre phrase que l'on prête au grand peintre Sandro Botticelli, qui, comme vous le savez, a notamment réalisé des fresques dans la Chapelle Sixtine au Vatican. En effet, selon la légende, Botticelli, en entrant dans la Chapelle quelques années après y avoir achevé les œuvres que le Pape⁽⁷⁾ lui avait demandées, les aurait parcourues des yeux et se serait ensuite exclamé sur un ton dépité :

« De loin, certes, je vois des formes harmonieuses, mais en m'approchant de près, je n'aperçois plus que des petites fissures dans le plâtre ».

Cette image me semble très parlante pour évoquer la réalisation concrète, dans le détail, des différentes mesures décidées au cours de la présente réforme de l'État : même des opérations qui semblent intellectuellement simples génèrent, lorsqu'on entreprend de les effectuer sur le terrain, des difficultés inattendues.

Je vais à cet égard me borner à une seule illustration, à savoir à la défédéralisation des *allocations familiales* (je dois préciser que j'envisage cette thématique ici sous le seul aspect du transfert de cette matière de l'Autorité fédérale

⁽⁶⁾ On comprendra donc que, de ce point de vue, la réduction du nombre de circonscriptions électorales telle qu'elle a été réalisée au niveau des élections fédérales par la loi du 13 décembre 2002 a été une réforme tout à fait positive.

⁽⁷⁾ Il s'agit de SIXTE IV.

aux trois Communautés et à la COCOM – autrement dit, je laisse ici de côté la question de savoir si la Communauté française serait juridiquement en mesure de transférer à son tour l'exercice de cette nouvelle compétence à la Région wallonne à l'aide de la clause dite de la Saint-Quentin).

Je ne parle donc ici que d'une chose qui, après tout, a l'air assez simple : organiser le transfert, depuis l'Autorité fédérale vers les institutions communautaires du pays, de la compétence des allocations familiales. De ces institutions communautaires, il y en a quatre, à savoir les Communautés flamande, française, germanophone et la COCOM.

Intellectuellement, le transfert de compétences – et des moyens financiers correspondants – est fort simple : on recenserait l'intégralité des personnes qui bénéficient de ces allocations, on les répartirait en fonction de leur domicile légal, et on saurait laquelle des quatre autorités prémentionnées sera dorénavant compétente pour le versement des allocations à tel ou tel bénéficiaire. Le montant global des sommes que l'Autorité fédérale serait ainsi appelée à transférer à chacune des quatre institutions communautaires serait dès lors très facile à établir. En pratique toutefois, tout cela n'est pas si simple.

En fait, l'ONAFTS (l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés) n'est pour l'heure pas encore en mesure de déterminer le montant précis qui devra être dévolu à chacune des différentes institutions communautaires lors de la communautarisation des allocations familiales.

Cela peut paraître étonnant. Il est certes exact que le montant des allocations varie en fonction de l'âge de l'enfant, mais tout de même : tout le monde pense que l'ONAFTS connaîtrait l'âge de chaque enfant en question et saurait aussi où il habite. Or, à l'aide de ces deux paramètres, le calcul pour la répartition des sommes sur les quatre institutions communautaires pourrait être rapidement fait. Donc, on se dirait *a priori* : où est la difficulté ? Pourquoi ce calcul pose-t-il problème ?

En fait, la difficulté provient de la circonstance que nous n'avons pas en Belgique une *seule* caisse d'allocations mais qu'il en existe une grande multitude. Aussi, nous avons, en la matière, non pas *une* organisation faîtière mais deux.

Je m'explique. Pour ce qui est des allocations dont les bénéficiaires sont des enfants de *travailleurs salariés* (c'est-à-dire des ouvriers, des employés ou des fonctionnaires), il existe dix-huit caisses distinctes, chacune parfaitement autonome des autres. Ce sont *elles* qui sont les véritables organismes de paiement ; ce sont elles qui versent aux bénéficiaires les montants alloués. Tout ce beau monde est chapeauté par une organisation faîtière, à savoir, précisément, l'ONAFTS.

Or, comme on dirait en anglais : *this is not the end of the story*. En effet, l'ONAFTS est uniquement compétent à l'égard des caisses qui gèrent les allocations de trois catégories de bénéficiaires, à savoir les ouvriers, les employés et fonctionnaires publics.

Ce qui *échappe* en revanche à l'ONAFTS, ce sont les caisses d'allocations qui ont comme bénéficiaires les *travailleurs indépendants*. Ces caisses, dont il y

en onze, sont en effet chapeautées par une *autre* administration, à savoir l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, en abrégé INASTI.

Vous aurez fait le calcul, deux administrations faitières, la première regroupant dix-huit caisses pour les travailleurs salariés, et la seconde onze caisses pour les indépendants, cela fait au total vingt-neuf caisses distinctes, que la réforme de l'État amènera donc toutes à se doter d'une comptabilité et d'une politique de versement divisée en autant de volets qu'il y a d'institutions communautaires compétentes à leur égard (ce nombre dépendra de la localisation territoriale du domicile légal de ses affiliés; si les affiliés d'une caisse sont domiciliés aux quatre coins du pays, elle devra dorénavant se conformer à quatre législations différentes).

À côté de ces vingt-neuf caisses dont je viens de parler, il existe cependant encore deux caisses auxiliaires, l'une pour les ouvriers, employés et fonctionnaires, l'autre pour les indépendants; ces deux caisses sont compétentes d'une manière supplétive lorsque le bénéficiaire ne s'est affilié à aucune autre caisse. Ces deux caisses sont directement gérées respectivement l'une par l'ONAFST et l'autre par l'INASTI, de sorte que, dans cette constellation précise, ces administrations faitières agissent aussi, exceptionnellement, comme caisses subordonnées de paiement.

Au grand total, en tenant compte de ces deux caisses auxiliaires, on arrive donc à un chiffre de trente-et-une caisses différentes pour le paiement des allocations familiales dans notre pays, et pour connaître, au centime près, les montants précis que l'Autorité fédérale devra verser à chacune des quatre institutions communautaires une fois que la matière des allocations aura été transférée, il faudra donc se livrer à un calcul caisse par caisse des montants et additionner les trente-et-un sous-totaux ainsi obtenus.

But this still is not the end of the story. En effet, il faut encore dire un mot à propos de la fonction publique. Si les agents des ministères et des autres services publics relèvent *en grande partie* du régime établi par l'ONAFST, cela n'est toutefois pas vrai pour *tous* les fonctionnaires.

Ainsi, les agents de certains ministères fédéraux (avant tout la Justice) mais aussi les membres des forces armées ne relèvent pas de l'ONAFST mais ressortissent à des systèmes de paiement particuliers (... tout en percevant toutefois des montants identiques, car la législation sur les taux des allocations est pour l'instant fédérale et la même pour tous⁽⁸⁾).

⁽⁸⁾ Bien sûr, mais cela est connu, le régime des indépendants diffère – aussi au niveau du montant des allocations et de ses règles de calcul – du régime applicable aux travailleurs salariés (et dont relèvent aussi les fonctionnaires). Mais à l'intérieur de chacune de ces deux catégories de personnes (travailleurs salariés d'un côté, indépendants de l'autre), il existe une parfaite égalité de traitement. Quant à la question de savoir s'il est souhaitable de procéder un jour à l'alignement de ces deux régimes d'allocation, elle dépasse le cadre de mon exposé: car elle peut se poser indépendamment de la présente réforme de l'État.

Les dérogations à la compétence de l'ONAFTS ne se limitent d'ailleurs pas à l'Autorité fédérale mais on peut aussi en trouver à la Communauté française. En effet, *certain*s fonctionnaires de ladite Communauté échappent au système de principe chapeauté par l'ONAFTS et sont gérés par la Communauté française elle-même, tandis que d'autres relèvent bel et bien du système de principe. Ainsi notamment, les personnels enseignants de l'enseignement obligatoire qui sont payés ou subventionnés par la Communauté ressortissent, eux, tout à fait au système de principe.

J'ajoute une dernière difficulté (et puis, je vous rassure, je passe à autre chose). Cette difficulté a trait à la répartition des compétences entre les quatre différentes institutions communautaires entre elles. Il semble régner un accord sur le fait que le critère sur la base duquel cette répartition opérera sera celui du *domicile des bénéficiaires*, et je suis d'accord avec le choix de ce critère ; à mon sens, c'est celui qui est le moins subjectif.

Mais il faut bien voir que même si c'est un *bon* critère, il donnera malgré tout lieu à des situations qui sont peut-être ...comment dire... un peu inattendues.

Ainsi suffit-il de penser aux fonctionnaires de la Communauté française qui échappent au régime de principe, fonctionnaires dont les allocations sont donc directement gérées par la Communauté française. Ces agents n'habitent pas tous en région de langue française ; certains habitent à Bruxelles, et d'autres habitent, disons, en périphérie bruxelloise.

Or, vous voyez tout de suite la conséquence juridique : l'administration de la Communauté française va donc devoir appliquer, pour le paiement des allocations à certains de ses propres fonctionnaires, la législation de la COCOM ou celle de la Communauté flamande. Bien sûr, le phénomène surviendra aussi en sens inverse.

À cela s'ajoute (mais ici, je m'amuse un petit peu) que l'article 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles confère à chaque Communauté le pouvoir de régler la tutelle administrative « dans les matières qui relèvent de leur compétence ».

Vous me voyez venir (mais je dis cela évidemment à titre de simple boutade) : à quand le premier audit mené par des fonctionnaires de la Communauté flamande dans les bureaux de la Communauté française pour vérifier la bonne application de leur législation en matière d'allocations ? Et lors de cette improbable rencontre de fonctionnaires dont chacun serait légalement astreint d'employer exclusivement sa langue administrative⁽⁹⁾, en quelle langue devrait-on se parler ? À vrai dire, l'ombre de René Magritte ne serait plus très loin...

Trêve de plaisanteries. Que faut-il déduire de tout ce qui précède ? Certainement pas que la communautarisation des allocations familiales serait impossible à réaliser. Ce serait là une affirmation parfaitement populiste et malhon-

⁽⁹⁾ Conformément à l'article 36, § 1^{er}, de la loi ordinaire du 9 août 1980.

nête. La communautarisation *est* possible; il existe un accord politique pour la réaliser, et donc il faut le faire.

Mais ce qu'il *convient* de dire, ce que si l'on souhaite réaliser ce transfert *pour janvier 2014*, alors l'année 2012 sera une période fort importante: il faut mettre à profit le temps précieux qu'elle nous offre pour préparer ce dossier d'une manière approfondie, tant du point de vue juridique, que du point de vue informatique et financier. Il n'est en effet point besoin de mettre en exergue l'effet potentiellement néfaste qu'aurait sur l'opinion de l'électeur un défaut de paiement des allocations à quelques mois d'un scutin législatif⁽¹⁰⁾.

Dans ce contexte, je note aussi avec intérêt les prises de position du Président de ce Conseil [il s'agit du Conseil économique et social de Wallonie], qui dans les colonnes du *Soir* a également plaidé pour que les mois à venir soient mis à profit pour une préparation minutieuse des nouvelles compétences à venir, cette fois-ci du côté des entités fédérées qui vont les recevoir. «Réféchissons déjà aux compétences à venir»⁽¹¹⁾, avez-vous dit, Monsieur le Président, et vous avez à mon sens parfaitement raison.

III. LES PERSPECTIVES D'AVENIR À MOYEN ET LONG TERME POUR LES INSTITUTIONS ÉTATIQUES BELGES

Mesdames et Messieurs en vos titres et qualités, me voilà arrivé au troisième et dernier point de mon allocution, point où je vais me placer *après* la réalisation de la 6^e réforme de l'État pour vous livrer quelques réflexions sur les perspectives institutionnelles dans notre pays à moyen terme.

C'est évidemment, vous le mesurez bien, un sujet sensible; mais je le ferai sans langue de bois, en vous assurant de vous dire en toute sincérité ce que je pense; de plus, au cours du débat qui pourra le cas échéant suivre, je n'esquiverai aucune question qui me serait posée à cet égard.

Vous me permettez d'articuler ma réflexion autour d'un certain nombre de *constats*.

*

Premier constat – très basique, celui-là: les institutions étatiques sont faites *par* les hommes *pour* les hommes; elles n'ont aucune légitimité autre que celle de l'adhésion de la population. Créatures des humains, entâchées par

⁽¹⁰⁾ C'est de cette préoccupation que tient notamment compte le passage suivant de la note de politique générale en matière de Réformes de l'État (note datée du 22 décembre 2011): «Pendant une période de transition, les Communautés et la COCOM qui le souhaitent pourront faire appel aux actuelles institutions de paiement pour continuer à assurer, contre rémunération, la gestion administrative et le paiement des allocations familiales» (*Doc. parl.*, Chambre des représentants, 53^e législature, session 2011-2012, n° 1964/016, p. 35).

⁽¹¹⁾ *Le Soir*, 14 et 15 janvier 2012, p. 6.

essence d'insuffisances de divers ordres, elles ne sont *pas faites pour l'éternité*, et l'histoire du droit public le prouve. Il fut ainsi un temps où il existait un Royaume de Navarre, un Royaume des Deux-Siciles, une Union soviétique, un Empire ottoman, ...ou encore une République de Yougoslavie.

Les *territoires* des États peuvent eux aussi connaître des modifications: Calais fut naguère sous souveraineté britannique, Malmédy allemande et Maastricht belge.

Tout cela sont des phénomènes parfaitement courants dans la vie des structures étatiques; à l'université, ils sont d'ailleurs étudiés à la Faculté de droit, dans un cours qui s'appelle *Théorie générale de l'État* et que j'ai le grand plaisir de dispenser (à côté du cours de *Droit constitutionnel* dont je suis également titulaire). Ce cours de *Théorie générale de l'État* comprend, très logiquement, un chapitre consacré à la naissance et à la disparition des États, où ces différentes occurrences sont analysées dans le calme et avec la distance nécessaire.

Or, du point de vue scientifique, il n'existe évidemment aucune raison de soutenir que ces enseignements vaudraient *partout* sur la planète *sauf* précisément dans notre État, et que la structure étatique belge serait, comme par miracle, exonérée des règles pourtant mondialement applicables. Je suppose que nous sommes tous d'accord sur ce point, mais il m'importait de le souligner à titre liminaire, pour bien démontrer le champ des possibles dans un débat *ad futurum* comme celui-ci et qui vise le moyen ou le long terme.

*

Deuxième constat: nous sommes un État qui souscrit au principe de la *démocratie*. La démocratie se définit comme la forme de gouvernement qui assure la direction des affaires publiques conformément à la volonté des populations qui en sont les destinataires.

Ce principe implique que les institutions politiques de l'État belge n'auront vocation à durer qu'aussi longtemps que perdure à leur égard une adhésion majoritaire des populations concernées. En d'autres termes: s'il existait un jour, après des élections tenues toute en liberté et sans fraude, une majorité dans l'un des deux grands groupes linguistiques de notre pays pour estimer que la structure étatique actuelle doit être abandonnée, il découle du principe démocratique que l'autre groupe linguistique ne pourra pas, le cas échéant, se retrancher derrière son désir de préserver le *statut quo* mais qu'il serait obligé d'entamer des négociations. Tout cela sans précipitation, mais également sans retard intempestif.

*

Troisième constat: l'électorat flamand est, comme l'ont démontré les dernières années, depuis l'implosion de la *Volksumie*, caractérisé par une grande *volatilité* et *indétermination*, spécialement du *côté droit* du spectre politique.

De nouveaux partis surgissent, des nouvelles vedettes montent en flèche, et deux scutins plus tard, le parti et son charismatique leader sont condamnés à des scores médiocres, voire sont purement et simplement menacés de disparition (je songe ici à la *Volksunie*, à la *Lijst De Decker*, et même dans une moindre mesure au *Vlaams Belang*). Cela pour la volatilité.

Mais l'aspect le plus remarquable dans l'analyse de l'électorat flamand est sans conteste son *indétermination* : un grand nombre d'électeurs votent pour des partis dont ils *désapprouvent* pourtant, si on les interroge spécifiquement sur ce point, des aspects importants de leur programme. Ainsi, et aussi étonnant que cela puisse paraître, de nombreuses études de politologues flamands ont démontré que l'électorat du *Vlaams Belang*, parti ouvertement séparatiste, est pourtant l'un des plus belgicains de tout le spectre politique.

Cette observation peut dans une certaine mesure également être faite pour la NVA : encore récemment, un de mes collègues professeurs de droit qui enseigne à une Faculté de droit au Nord du pays me confiait avoir voté personnellement pour la NVA – et dans la phrase suivante, il m'expliquait vouloir absolument la préservation de la Belgique. Inquiété par mon regard – disons collégialement perplexe – il m'expliquait que, selon lui, le vote pour la NVA était indispensable pour faire avancer des réformes que (je cite) « l'État féodal et socialiste au Sud du pays » (c'est lui qui parle ici) a empêché depuis des décennies. Voilà donc un électeur, disons plutôt instruit, qui vote NVA pour des raisons stratégiques qui n'ont rien à voir avec des velléités séparatistes.

Or, il faut évidemment être lucide : même s'il semble effectivement qu'un nombre non négligeable d'électeurs de la NVA ou du *Vlaams Belang* ne soit pas animé par des intentions séparatistes, les *mandataires* de ces partis, eux, le sont bel et bien. Autrement dit : même s'il n'existe qu'un pourcentage nettement minoritaire de séparatistes en Flandre, les récents sondages démontrent que ce constat n'empêche pas le *Belang* et la NVA de récolter ensemble 46% des *suffrages* – et avec 46% des suffrages, on a droit, comme je l'ai démontré, à la majorité absolue en termes de *sièges* au sein du groupe linguistique néerlandais de la Chambre, et aussi au Parlement flamand.

*

D'où mon quatrième constat : si, sur une question aussi importante, d'intérêt vital pour notre pays (j'emploie ici l'adjectif vital au sens premier du terme, c'est-à-dire « relatif à sa propre survie »), des doutes sur l'intention réelle de l'électorat flamand devaient exister, je ne verrais alors qu'une seule solution – à savoir la consultation directe de l'électorat, sur cette question unique, par référendum :

« Êtes-vous favorable au maintien de l'État belge ? Oui/non ».

Peut-être, mais je peux me tromper, cette éventualité lointaine de la tenue d'un référendum dont ils pourraient ne pas sortir vainqueurs conduira la NVA et le *Vlaams Belang*, d'ordinaire pourtant si résolument en faveur de mécanismes

de démocratie directe, à adopter une attitude plus attentiste en la matière. Dans ce contexte, on relèvera aussi qu'en matière de référendum, l'effet de basculement de la clef d'Hondt n'existe pas.

En somme, on peut donc estimer que les résultats actuels de la NVA et du *Vlaams Belang* ne constituent, en tant que tels, pas encore un indicateur fiable de la tendance séparatiste au Nord ; par voie de conséquence, il serait erroné d'accréditer la thèse selon laquelle l'État belge serait *ipso facto* voué à disparaître dès l'instant où ces deux partis auraient conquis la majorité des sièges au groupe linguistique néerlandais de la Chambre.

On notera d'ailleurs que même dans un scénario d'une majorité séparatiste au groupe linguistique néerlandais à la Chambre, il existerait, grâce aux voix francophones jointes aux autres partis flamands, toujours une majorité absolue *globale* (c'est-à-dire les deux groupes linguistiques réunis), pour former un nouveau gouvernement fédéral et le cas échéant, si la volonté politique y était, pour voter une loi qui organiserait la tenue d'un référendum sur l'avenir du pays.

En même temps, il faut bien se rendre compte que *si* effectivement la NVA et le *Vlaams Belang* devaient obtenir la majorité des sièges au groupe linguistique néerlandais, la situation serait empreinte d'une singulière gravité et on se mouvrait sur des crêtes extrêmes au sommet desquelles même des hommes politiques chevronnés pourraient aisément perdre l'équilibre.

*

Comme cinquième et avant-dernier point de ma réflexion prospective, j'aimerais saisir l'occasion pour dissiper un certain nombre de *fausses idées*, idées qui sont fréquemment répandues et qui pour cette raison sont à mon sens assez nuisibles.

À propos de chacune des ces idées, on peut d'ailleurs se poser la question suivante : qui a intérêt à leur propagation et à leur survie ? C'est là un exercice de réflexion qui est tout à fait intéressant.

Première fausse idée, très fréquente, celle-là : en cas de partition du pays, Bruxelles sera nécessairement enclavée en Flandre et les francophones se trouveraient obligatoirement confrontés à un ensemble territorial discontinu en deux morceaux, sans lien territorial entre les deux.

Je suis désolé mais affirmer ce genre de choses, c'est aller fort vite – trop vite – en besogne. En effet, le sort des six communes périphériques autour de Bruxelles, communes qui permettraient précisément de créer ce lien territorial entre les deux territoires majoritairement francophones du pays, sera l'un des *enjeux principaux* d'une négociation de partition ; rien n'est joué à cet égard. Il est certes exact que ces communes sont situées en Région flamande. Mais il est tout aussi exact qu'elles sont par ailleurs dotées d'un régime juridique qui est à bien des égards *distinct* des autres communes flamandes, de sorte que leur adjonction à un nouvel État flamand ne va aucunement de soi.

Ainsi, les négociateurs francophones pourraient faire valoir que ces communes ont un statut spécial, distinct du reste de la Flandre, en matière :

- *linguistique* (ce sont des communes à facilités pour les francophones),
- *scolaire* (il y a des écoles primaires en langue française),
- *électoral* (les citoyens de ces communes peuvent émettre leur suffrage en faveur d'un candidat qui se présente pourtant à Bruxelles),
- *administrative* (par exemple le *Wooncode*, le Code flamand sur le logement, flamand n'y est applicable qu'en partie⁽¹²⁾) et, *last but not least*,
- *judiciaire* (la législation judiciaire permettra pour les justiciables de ces communes l'emploi du français devant les juridictions dans une mesure presque automatique lorsqu'une demande en ce sens est formulée par eux).

De plus, il existe évidemment un argument non juridique en faveur de la thèse francophone, et qui est d'ordre *démographique* : ce sont des communes dont il est notoire – et administrativement démontrable – qu'elles totalisent une population majoritairement francophone⁽¹³⁾.

Aussi, il n'existe aucune règle de *droit international* qui voudrait que l'on suive systématiquement, en cas de dislocation d'un État, les frontières administratives préexistantes : ces frontières ont certes une *valeur indicative*, mais lorsqu'il existe des éléments objectifs qui permettent de démontrer qu'un autre tracé frontalier serait mieux indiqué, notamment en ce qu'il tiendrait mieux compte de l'intérêt des populations concernées, le débat sera de nouveau totalement ouvert⁽¹⁴⁾. Mon éminent collègue Éric David de l'ULB ne dit rien d'autre quand il relève :

« [L]e droit international ne prévoit pas que les frontières des États successeurs (autres que leurs frontières avec les États tiers) doivent correspondre aux délimitations administratives internes établies par l'État prédécesseur »⁽¹⁵⁾,

même s'il est exact que

« la pratique tend plutôt à maintenir les anciennes délimitations intérieures comme frontières extérieures du nouvel État »⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Sur ce point, voy. notamment Cour const., arrêt 101/2008 du 10 juillet 2008, considérant B.18.2.

⁽¹³⁾ Cette démonstration peut notamment être faite à l'aide de la langue dans laquelle sont délivrées les *cartes d'identité* dans ces communes.

⁽¹⁴⁾ Sur ces questions, qui renvoient à la notion juridique d'*uti possidetis*, il s'indique notamment de consulter deux thèses de doctorat : il s'agit du travail d'A. BEAUDOUIN, *Uti possidetis et sécession*, thèse (Nanterre, 2009), Paris, Dalloz, 2011, 667 p., et de celui de G. ABLINE, *Sur un nouveau principe général du droit international : l'uti possidetis*, thèse (Angers, 2006), non publiée, 639 p. Le premier travail mérite en raison de sa qualité une mention spéciale.

⁽¹⁵⁾ E. DAVID, « Une éventuelle scission de la Belgique au regard du droit international », in *L'après-Belgique ?*, Actes de la journée d'étude organisée le 2 avril 2011 par le Cercle Condorcet de Liège, en collaboration avec l'Université de Liège, Liège, Cercle Condorcet, 2011, pp. 13-48, ici p. 21.

⁽¹⁶⁾ *Idem*, p. 23.

Mais, encore une fois, et je me réfère de nouveau aux travaux d'Éric David, le droit international est caractérisé en le domaine par une absence à la fois

«de règle formelle et d'uniformité de la pratique»⁽¹⁷⁾.

Donc, en un mot: la discontinuité territoriale entre la Wallonie et Bruxelles, *c'est à voir* – et si j'étais consultant en matière institutionnelle pour le Gouvernement flamand (ce que je ne suis pas), je leur dirais sans doute qu'il serait bon de claironner un peu moins haut sur ce point car il ne faut pas partager la peau de l'ours avant de l'avoir tué – ...et j'ajouterais aussi que c'est bien connu qu'il y a peu d'ours en périphérie.

Deuxième mythe tenance, lui aussi d'inspiration flamande (c'est sauf erreur de ma part à Louis Tobbak qu'il en revient la paternité): c'est de concevoir pour Bruxelles un avenir de *district européen*. À mon sens, c'est là rêver en plein jour.

En effet, on aperçoit de suite la difficulté de l'idée: voilà que les institutions européennes seraient en charge des missions d'un *véritable État*. Elles devraient donc directement administrer un *territoire* et auraient des *citoyens* qui ne posséderaient d'ailleurs, mis à part la citoyenneté européenne, aucune autre nationalité (puisqu'un territoire ne relèverait, par hypothèse, plus d'aucun autre État): il faudrait donc créer, pour faire fonctionner ce district, une police européenne, un code civil européen, un code pénal européen, un code de commerce européen, un code de la nationalité européenne, un code de procédure pénale européenne, un code judiciaire européen, un code de la sécurité sociale européenne, un code de travail européen avec des règles sur la concertation entre partenaires sociaux pour les entreprises situées à Bruxelles, etc.

Je ne vais pas ici vous fatiguer davantage avec cette idée chimérique, ... mais tout simplement inviter ceux qui y croiraient toujours à consulter confidentiellement deux, trois hauts fonctionnaires à la Commission ou au Conseil: vous verrez, leur jugement sera sans appel. Et comme il faudrait, pour prendre cette décision de créer le district, une révision des traités – et donc l'unanimité – je leur conseillerais à ces «*eurodistrictophiles invétérés*» de débiter leurs consultations avec des représentants anglais ou tchèques. Vous verrez, ce seront des rencontres empreintes de très longs silences⁽¹⁸⁾.

Je passe au *troisième et dernier mythe* que je souhaite vous présenter ce soir. C'est celui qui consiste à affirmer que l'indépendance de la Flandre entraînerait d'office la disparition de l'État belge.

⁽¹⁷⁾ *Idem*, p. 25.

⁽¹⁸⁾ D'ailleurs, le jour où les Bruxellois auront compris que l'idée du district européen sert *de facto* à mettre une majorité francophone de 90% à Bruxelles sous tutelle d'un Parlement européen qui va les régir directement mais au sein duquel ils n'auront droit qu'à deux députés sur 700, *eux-mêmes* ils ne voudront plus de ce district.

Autrement dit, et à le suivre, ce mythe revient à soutenir que le jour où la Flandre accèderait à la qualité de sujet souverain aux yeux du droit international, le sujet « Belgique » serait automatiquement et concomitamment voué à disparaître. Dès lors, et toujours selon ce mythe, les territoires restants de l'ancienne Belgique, c'est-à-dire ceux qui ne feront pas partie du nouvel État flamand, seraient nécessairement contraints de procéder, eux aussi, à la création de nouveaux sujets de droit international et de se faire reconnaître en cette qualité par la communauté internationale.

Mesdames et Messieurs, il faut bien mesurer le caractère assez déséquilibré d'une telle idée. En effet, elle revient en définitive à affirmer que la classe politique flamande aurait *à elle seule* le droit – et en quelque sorte donc aussi le *monopole* – de décréter quand devra prendre fin l'existence de l'État belge.

Or, l'existence de cet État, son nom et sa continuité en tant que sujet du droit des Gens, ont une *valeur certaine* sur la scène internationale: il suffit de songer au fait qu'il dispose de relations diplomatiques établies avec presque tous les États de la planète, même avec la Corée du Nord; de plus, la Belgique a le privilège d'être reconnue par l'intégralité des États du monde (il n'y en a pas un seul qui ne nous reconnait pas); il y a, à l'évidence, notre appartenance à de nombreuses organisations internationales, dont bien entendu avant tout les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et – élément capital – l'Union européenne, en ce compris notre participation à sa zone euro et à sa banque centrale. Pour notre économie, chacun en conviendra, ce sont là des paramètres essentiels.

Or, à suivre la légende, les francophones seraient, au moment de l'accession de l'indépendance de la Flandre, dans l'incapacité de conserver ce nom et d'en poursuivre l'existence juridique sur le plan international.

Du point de vue académique, une telle affirmation me semble manquer de certitude.

Au moment où un État flamand sera reconnu en la qualité d'un nouveau sujet de droit international, il se *pourrait* que l'État belge disparaisse (tel serait notamment le cas si les francophones étaient en faveur d'une telle solution). La disparition, à ce moment, de l'État belge est donc une possibilité – mais seulement une parmi d'autres. En effet, s'il existait au sein de la population francophone une volonté pour faire perdurer l'existence du sujet de droit international dénommé « Belgique », il se pourrait tout aussi bien que la Communauté internationale accepte cette volonté démocratiquement légitimée et considère que le sujet de droit international « Belgique » continue à exister, tout en étant dorénavant doté d'une population et d'un territoire réduits, ...et à propos de ce territoire, je vous ai déjà dit que rien ne permettrait à ce jour d'affirmer qu'il serait d'office écartelé en deux morceaux séparés.

D'ailleurs, sur la scène internationale, de nombreux précédents existent: en 1918, le Danemark est bel et bien resté le Danemark après l'indépendance de l'Islande; en 1922, le Royaume-Uni est bien resté le Royaume-Uni après l'indépendance de l'Irlande; en 1971, le Pakistan est bien resté le Pakistan après

l'indépendance du Bangladesh; en 1993, l'Éthiopie est bien restée l'Éthiopie après l'indépendance de l'Érythrée; et l'année dernière, en 2011, le Soudan est bien resté le Soudan après l'indépendance du Sud-Soudan. Mais surtout, et ce précédent est tout à fait significatif car il a trait à notre propre pays, en 1830, les Pays-Bas sont bien restés les Pays-Bas après l'indépendance ...de la Belgique.

Il est *exact* que l'on peut recenser au sein de la pratique internationale aussi des précédents en *sens contraire*.

Ainsi, en 1992, lors du démembrement de la Yougoslavie, les provinces de la Serbie et du Monténégro avaient souhaité continuer la personnalité juridique de l'ancien État yougoslave. Or, la Communauté internationale ne leur a pas fait cette faveur mais a considéré que l'ancienne Yougoslavie avait pris fin et que l'on avait affaire à la création d'un *nouvel État* (même si celui-ci s'appelait lui aussi Yougoslavie). Je ne tais donc pas du tout ce précédent.

Mais l'on doit aussi relever la *situation spécifique* dans laquelle il s'inscrit: nous sommes en 1992, un an après la bataille de Vukovar, qui a fait 2 000 morts. Srebrenica viendra trois ans plus tard. Le président de cet État qui demande à être le successeur de l'ancienne Yougoslavie n'est personne d'autre que Slobodan Milošević, dont on connaît le sombre bilan en termes de respect des droits de l'homme et qui fera plus tard l'objet d'un mandat d'arrêt international pour crimes contre l'humanité. Évidemment, on comprend assez aisément que, dans un *tel* contexte, la Communauté internationale n'ait pas été très encline à accorder des faveurs particulières à cet État et à leurs dirigeants.

Mais le tableau serait incomplet si je n'évoquais pas également devant vous un important avis que l'Assemblée générale des Nations Unies a rendu en 1947 et qui est toujours valable aujourd'hui. Cet avis, précisément relatif à la question de succession d'États, affirme notamment «que chaque cas doit être considéré comme un cas d'espèce»⁽¹⁹⁾. Donc, le champ des possibles est entièrement ouvert.

Aussi peut-on lire la phrase suivante dans cet avis :

«En règle générale, il est conforme aux principes de présumer qu'un État qui est membre des Nations Unies ne cesse pas d'en être membre du simple fait que ses frontières ont subi des modifications»⁽²⁰⁾.

De plus – et je cite toujours – l'Assemblée générale relève :

«Lorsqu'un *nouvel État* est créé, quels que soient le territoire et la population qui le composent, que ceux-ci aient ou non fait partie d'un État membre de l'ONU, *ce nouvel État ne peut dans le système prévu par la*

⁽¹⁹⁾ E. DAVID, «Une éventuelle scission de la Belgique au regard du droit international», in *L'après-Belgique ?*, Actes de la journée d'étude organisée le 2 avril 2011 par le Cercle Condorcet de Liège, en collaboration avec l'Université de Liège, Liège, Cercle Condorcet, 2011, pp. 13-48, ici p. 41.

⁽²⁰⁾ *Annuaire de la Commission de droit international [des Nations Unies]*, 1962, II, p. 121, 2^e colonne; ce texte est également cité par E. DAVID, *op. cit.*, p. 41.

Charte, se prévaloir du statut de membre de l'ONU que s'il a été officiellement admis comme tel conformément aux dispositions de la Charte»⁽²¹⁾.

Tout cela me paraît fort important à savoir, et vous mesurez sans peine l'intérêt stratégique de la subsistance potentielle d'un État belge. Au demeurant, la subsistance d'un tel État ne préjuge en rien de sa structure constitutionnelle interne, et il serait parfaitement concevable qu'il accorde une large autonomie aux Régions qui le composent.

Dernier élément à verser dans le débat : certains juristes soutiennent qu'en cas d'indépendance de la Flandre, la subsistance d'un État belge à dimensions réduites nécessiterait en toute hypothèse *l'accord de la Flandre*.

À vrai dire, je n'en suis pas si sûr ; ce sont là des questions fort complexes et il faut se garder de conclusions trop tranchées. Seule *une* chose me paraît certaine : si *vraiment* la subsistance d'un État belge à dimensions réduites nécessitait l'accord des autorités flamandes, il serait alors certainement également exact d'affirmer que, corrélativement, l'accession à l'indépendance de cet État flamand requerrait l'aval des autorités de la petite Belgique. C'est là une exigence d'élémentaire cohérence : il n'y a aucune raison de supposer que les dirigeants flamands soient en mesure de bloquer les décisions des francophones, mais que les francophones n'aient rien à dire quant aux décisions prises en Flandre.

Aussi s'accorde-t-on plus généralement à considérer que, *de toute manière*, l'éventuelle dislocation de l'État belge dans ses dimensions actuelles nécessiterait la conclusion d'un accord entre toutes les parties concernées et que la Communauté internationale ne reconnaîtrait aucune déclaration d'indépendance de quelque entité fédérée que ce soit, sans une *formalisation préalable et complète* de toutes les questions afférentes – ceci inclurait donc un volet sur le tracé frontalier, sur les questions de nationalité, sur la répartition de la dette, sur la scission de la sécurité sociale, sur les questions d'approvisionnement en énergie, sur l'accès maritime et portuaire, etc., etc.

À titre indicatif, on peut relever que la partition de la *Tchécoslovaquie* avait requis la conclusion de pas moins de trente-et-un traités distincts, traités qui étaient accompagnés d'environ 2 000 arrangements administratifs annexes, dédiés à des questions de détail⁽²²⁾ ; or, la situation de notre pays ne me paraît *a priori* pas plus simple, et c'est un euphémisme.

Plusieurs années seraient donc sans doute nécessaires pour préparer de tels accords, années au cours desquelles notre pays devrait malgré tout continuer à

⁽²¹⁾ *Idem*. C'est moi qui souligne.

⁽²²⁾ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2009, p. 96 : « The "velvet" divorce between the Czech Republic and Slovakia in 1993 was preceded by no fewer than 31 treaties and over 2,000 separate agreements. » – Sur la partition de la Tchécoslovaquie, on lira aussi avec profit le beau travail de M. HERTIG, *Die Auflösung der Tschechoslowakei, Analyse einr friedlichen Staatsteilung* (thèse, Fribourg/Suisse), Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 2001, 537 p. ; Maya HERTIG est actuellement professeur de droit international public à l'Université de Genève.

être géré, ... mais années aussi au cours desquelles notre Royaume constituerait une cible particulièrement vulnérable pour les marchés financiers et les agences de notation. Économiquement parlant, ces négociations interminables risqueraient donc de coûter très cher tant à l'État lui-même (au niveau de sa dette publique, qui pourrait s'envoler), qu'à ses entreprises et ses travailleurs (peu importe d'ailleurs que ceux-ci soient flamands, wallons ou bruxellois).

Plus l'éventualité de telles négociations proprement kafkaïennes approche, plus les appels à la raison se multiplieront peut-être, spécialement en provenance des milieux économiques; et si vous me permettez cette question, pensez-vous vraiment que les différentes parties impliquées dans ces pourparlers, chacune élue par des électeurs échaudés par la fièvre communautaire, seraient vraiment en mesure, pour ne prendre que cet exemple, de régler de commun accord le statut des communes de la périphérie bruxelloise?

Car le temps des solutions de compromis alambiquées «à la belge» qui, dans un cadre étatique commun, avaient été possibles et porteurs de résultats si pacificateurs, ce temps sera alors révolu: les questions seraient désormais strictement binaires, du genre: Rhode-Saint-Genèse fera-t-elle partie de l'État A ou de l'État B? C'est catégorique, tranché, sans nuance possible. *Tertio non datur*, une troisième voie n'existe pas.

Pourrions-nous trouver un accord sur des sujets si polarisants? Poser la question, c'est, me semble-t-il, y répondre.

Faudrait-il alors en conclure que la sagesse économique et la virulence potentielle des marchés nous recommanderont de *poursuivre* notre cohabitation au sein d'un seul et même État, sachant que sa scission exigerait de nous la conclusion d'un accord qu'en raison de nos divergences profondes, nous ne serions précisément plus en mesure de trouver? Je vous avais dit qu'en droit constitutionnel belge, l'ombre de Magritte n'était jamais très loin...

*

Je passe au point final de mes réflexions *ad futurum* et de mon exposé dans son ensemble, pour dire un mot à propos des grandes vertus que j'incline à reconnaître à la notion de *prospective*.

Mesdames et Messieurs, je suis résolument convaincu qu'en ces moments où nous sentons bien que des changements importants nous attendent, nous devons tourner notre regard vers l'avenir. Pour moi, l'avenir, c'est tout prioritairement le développement futur de l'espace francophone au cours des dix prochaines années, espace qui s'inscrit dans un cadre étatique belge. Ce laps de dix années correspond, vous le savez mieux que moi, à la durée de vie de la nouvelle loi spéciale de financement, telle qu'elle a été convenue à l'occasion du récent accord institutionnel et telle qu'elle entrera en vigueur prochainement.

Ainsi, où seront la Wallonie et Bruxelles, toutes deux entités fédérées du Royaume de Belgique, en termes économiques à l'horizon 2024? Voilà une

interrogation importante. Dans ce contexte, je note aussi qu'en termes de prérogatives et de possibilités d'action, ce seront les institutions régionales qui ont et qui auront un rôle de plus en plus prépondérant à jouer (notamment parce que les Communautés ne disposent pas d'un pouvoir fiscal propre).

Ceci ne préjuge cependant pas de l'intérêt – à mes yeux primordial – de maintenir des *liens effectifs et forts* entre les deux Régions, liens dont l'importance stratégique à terme pour les francophones ne doit pas être démontrée et qui *justifient à mon sens pleinement* l'existence d'une structure institutionnelle commune.

Enfin, en ayant évoqué précisément la fiscalité et en concentrant mon analyse sur notre Région, la Région wallonne, de quels leviers disposera-t-elle à cet égard pour favoriser son redressement et sa relance économique ?

Telles sont les questions qui se posent, et dans lesquelles le Conseil économique et social de Wallonie sera *lui aussi* appelé à jouer un rôle important et pourra, j'en suis sûr, le jouer.

Plus largement, ces questions s'adressent aussi à *nous tous* ; nous qui sommes, à des degrés divers et à des places différentes, impliqués dans la gestion, l'analyse ou l'enseignement des affaires publiques. Politiques, fonctionnaires, journalistes, membres de cabinets ministériels, académiques, tous peuvent jouer un rôle dans cette activité de prospective, et c'est un service précieux que nous pourrons rendre à notre Région, la Région wallonne – non seulement à sa population actuelle mais aussi à ses futurs jeunes diplômés qui accéderont au marché du travail en 2024, voire à ceux de nos concitoyens qui entameront leur scolarité en 2024 (et qui ne sont donc même pas encore nés).

En langue allemande, il y a une phrase qui dit : *Eine Arbeit fängt in dem Moment an, in dem man beginnt an sie zu denken* (« Un travail est entrepris dès l'instant où l'on commence à y penser »). *Nous tous* pouvons donc débiter ce travail de prospective et de préparation du futur dès maintenant – si, dans nos têtes, nous entamons la réflexion. Chacun de nous sera, je suis sûr, guidé par un idéal que nous aurons tous en commun, par-delà des sensibilités diverses qui font la richesse d'une société démocratique : cet idéal, c'est d'assurer le meilleur déploiement, le meilleur rayonnement de notre Région à l'avenir.

Cette ambition est à la fois simple et exigeante ; il se pourrait aussi qu'elle nécessite la prise de mesures impopulaires. Or, nous devons *nous soumettre* à cette exigence, car elle sera l'*étalon* à l'aune duquel la valeur de notre action sera mesurée. Pour le dire avec le très beau mot de Paul Valéry :

« Nous valons ce que nous exigeons de nous-mêmes ».

Je vous remercie.

* * *