

Le droit constitutionnel belge dans vingt ans
ou :
Observation d'un glacier dans les Alpes

Christian Behrendt

Où en sera le droit constitutionnel belge dans vingt ans, en 2030 ? Telle est la question (avouons-le d'emblée, impossible à traiter avec la moindre certitude) à laquelle les coordinateurs du présent fascicule nous ont convié de répondre.

J'accepte de le faire ...et consens par là-même à être totalement contredit par la réalité. Avouant le caractère non scientifique de mes propos, je me dois par ailleurs d'insister sur le fait que qu'ils sont intégralement démunis de preuves : ce qui suit n'est que pure construction de l'esprit, simple hypothèse, faillible conjecture.

Ces précautions liminaires – à mon sens indispensables – étant exposées, je me propose de structurer ma réponse autour de trois axes.

I. Premier axe : *au cours des vingt années à venir, l'intensité du sentiment national belge qui se manifeste dans les différents actes citoyens de la population, continuera à faiblir.*

Dans la vie sociale belge, l'existence des éléments 'fédéraux' deviendra de moins en moins visible. Ainsi, dans de nombreux domaines, des actes à portée symbolique vont être posés pour *marquer la différence* des différents territoires du pays : on créera des plaques d'immatriculation flamandes, wallonnes et bruxelloises ; on remplacera en Flandre l'intégralité des panneaux routiers pour les doter d'un graphisme et de couleurs différents (ceci nonobstant le surcoût financier engendré par cette mesure). Les programmes scolaires s'éloigneront eux aussi de plus en plus au nord et au sud, éloignement qui montrera pleinement ses effets lorsque les écoliers de 2010 seront devenus les dirigeants, les électeurs et les journalistes de 2030. Quant au monde syndical, il subira lui aussi, près de cinquante ans après les partis politiques, la scission en syndicats francophones et flamands. Le notariat, toujours 'unitaire' en 2010, sera promis au même sort.

Ces exemples pourront être multipliés à l'envi. Ils ont tous une chose en commun : c'est que, *considérés isolément*, chacun à part, aucun d'entre eux n'est dangereux, menaçant, pour la suivie du tissu social belge¹. Mais c'est leur *multitude*, leur naissance non contrôlée et apparemment inéluctable – sans que n'apparaisse jamais une illustration en sens inverse – qui les dote d'une force à la fois intense et disparate. Tel le réchauffement climatique qui affecte, par sa lente action, l'épaisseur d'un glacier dans les Alpes, de même ces éléments provoquent la fonte, goutte par goutte, des cristaux de la vie inter-communautaire au sein de la société belge et plus largement, pour rester dans l'image, du 'glacier belge' dans son ensemble.

Bien sûr, ce processus n'est pas nouveau et il est évoqué depuis un temps certain déjà. Mais à mesure que les années continuent à s'écouler, il rendra de plus en plus fin – et dès lors

¹ En effet, qui prétendrait sérieusement que, par exemple, l'existence de plaques minéralogiques différentes au nord et au sud du pays mettrait réellement en cause son unité ? Aux États-Unis d'Amérique, il existe bien cinquante types de plaques différents, un par État, ce qui n'empêche pas les Américains d'être de fervents patriotes.

vulnérable – le manteau de glace de la cohésion sociale du pays. Pour mesurer l'impact de cette dégradation de notre ‘glacier national’, il faut bien être conscient que l'ampleur véritable du phénomène n'apparaît pas si l'on le mesure à des intervalles *courts* : lorsqu'on prend deux photos, l'une en février, l'autre en mars 2010, notre glacier ne semble point s'être réduit. L'importance réelle de sa fonte ne se manifeste que si l'on compare une photo actuelle avec une autre prise il y a vingt ans, en 1990 : et il sera de même lorsqu'on juxtaposera celle d'aujourd'hui à un cliché réalisé en 2030.

Que l'on le veuille ou non, cette évolution entraînera aussi (avec ou sans réforme de l'État, d'ailleurs) un *basculement du centre de gravité politique* du fédéral vers les entités fédérées. Rétrospectivement, on pourra affirmer que le tournant marquant aura été la période 2007-2011. En effet, l'on constatadera que le monde politique se concentre progressivement sur les échéances électorales au niveau *fédéré* (2009, 2014, ...) et se désengage corrélativement de celles du niveau fédéral². Ici aussi, il faut adopter la méthode des deux clichés, pris à plusieurs années d'intervalle : considérée isolément, la campagne électorale fédérée de 2009 paraît en effet intense, mais non exceptionnelle. Mais comparée à la campagne fédérée précédente, celle de 2004, elle a beaucoup gagné en importance, spécialement sur le plan médiatique. Le phénomène inverse, tout aussi graduel, se manifestera au niveau fédéral : l'intensité de la campagne des élections législatives de 2011 sera honorable, et aucun parti ne ménagera ostensiblement ses efforts, mais comparée aux campagnes de 1999 ou 2003, elle perdra malgré tout de son éclat.

Cette lente mutation se manifeste aussi dans le langage de la presse : pendant longtemps, les principaux quotidiens du pays titraient qu'un ministre régional était « promu » ministre fédéral ; en 2010, cela est déjà un moins vrai (spécialement lorsqu'il s'agissait de troquer un important portefeuille au niveau fédéré contre un autre aux allures moins attrayantes au fédéral), et en 2030, l'expression « le ministre x est monté au fédéral » fera sourire : le gouvernement fédéral, désargenté et divisé, ne réglant que le minimum nécessaire et se contentant pour le reste de laisser la main libre aux entités fédérées, sera *de facto* continuellement réduit à la gestion des affaires courantes. Ultime paradoxe de cette évolution : le poste de Premier ministre, désormais dépourvu de marges réelles de manœuvre, redeviendra aisément accessible aux prétendants francophones.

II. Or, en dépit de ces développements et changements graduels, un autre point, lui, *restera fixe* et formera le second axe de ma réflexion : *il existera en effet toujours, en 2030, un État belge*.

Malgré toutes les difficultés de son organisation interne, malgré l'absence de plus en plus grande de contacts entre ses différentes communautés linguistiques (par ‘communautés’ je vise ici les personnes, les citoyens, non les institutions), malgré l'évaporation presque totale de tout sentiment d'appartenance commune, malgré tout cela, le pays *continuera d'exister*. Nous serons ainsi arrivés à un stade mondialement unique de « décomposition sociale » : un État sans culture nationale, sans éducation nationale, sans langue nationale, sans juridictions nationales³, sans partis politiques nationaux, sans médias nationaux, sans syndicats nationaux, sans artistes nationaux, sans codes nationaux (car le droit civil, pénal, fiscal et commercial auront, à quelques exceptions près, été intégralement régionalisés), bref – un

² Ne fût-ce que parce qu'il sera devenu pratiquement impossible de faire des promesses électorales crédibles au niveau fédéral, dès lors que même les décisions les plus anodines requièrонт l'accord des partis des deux côtés de la frontière linguistique.

³ Sauf quelques rares juridictions demeurées fédérales pour trancher des conflits entre tribunaux flamands et francophones. On lira sur ce point l'intéressante étude, réalisée dès 2002, par un collège d'experts dirigé par Marc TAEYMANS (*Defederalisering van Justitie*, Gand, Larcier, 2003, 141 pages).

État *de facto* sans matière, un contenant sans contenu. Et pourtant, *de jure* l'État continuera d'exister, ultime hommage au surréalisme, qualité que l'on considérait jadis comme typiquement ...belge. Contemplant l'organigramme, en mars 2030, de ses structures de gouvernement, les étudiants en droit constitutionnel à l'Université de Liège seront amenés à étudier le droit d'un État institutionnellement et socialement vide, mais dont l'existence *pro forma* perdure.

Comment en sera-t-on arrivé là ? La *force de l'inertie*, tout simplement : études de plus en plus précises sur les pertes économiques que la scission occasionnerait pour toutes les composantes du pays ; problème de répartition de la dette publique belge entre les entités fédérées ; absence de consensus, à l'intérieur de la Belgique, sur le tracé des nouvelles frontières belgo-belges ; avertissements de plusieurs capitales européennes qu'elles ne reconnaîtraient pas la scission de la Belgique en cas de désaccord entre ses composantes sur ses modalités exactes, y compris les tracés frontaliers⁴ ; manque d'accord sur la pérennité du financement – même après la fin de l'État – de l'Office national des pensions (la solution alternative, à savoir la scission de l'Office, s'étant quant à elle avérée irréalisable en raison de l'absence d'un accord politique sur la *détermination de la sous-nationalité des pensionnés* : depuis qu'un rapport confidentiel de 2025 a épingle le risque sérieux d'une cessation à moyen terme des paiements de l'Office, en raison de son déficit vertigineux, des pensionnés francophones apeurés ont commencé à se domicilier massivement en Flandre, région prospère, espérant ainsi pouvoir, en cas de scission du pays, être assurés du paiement de leurs pensions ; or, le nord ne considère pas ces personnes comme des Flamands et refuse de payer leurs pensions – contrairement au sud, qui estime qu'une application logique du principe de territorialité, concept naguère si cher au mouvement flamand, doit conduire à les répertorier comme Flamands, et donc à charge du trésor flamand en cas de scission de l'Office).

Enfin, dernier écueil – et peut-être le plus important : *Bruxelles*. Capitale incontournable d'une Europe elle aussi de plus en plus incontournable, la ville sur la Senne n'est pas et *ne sera pas* abandonnée par la Communauté flamande (contrairement à ce que espéraient secrètement, vers 2010, certains hommes politiques francophones). Parallèlement s'est créé un *sentiment identitaire propre* à cette ville-Région, sentiment qui perturbe toutes les constructions bi-polaires de scission de l'État belge. Or, économiquement parlant, une indépendance de Bruxelles (ou en tout cas son existence en dehors des États flamand et francophone) entraînerait de très lourdes concessions pour les deux entités⁵.

Il se pourrait donc bien que ceux qui œuvrent en faveur de la fonte progressive du 'glacier national belge' perdent de vue qu'au cœur de celui-ci se trouvent plusieurs gros morceaux de rocher : quand presque tout aura fondu, certes il n'y aura plus de glacier à proprement parler, mais le fond de la vallée ne sera pas lisse et dégagé pour autant. Il y aura toujours, de temps à autre, quelques chutes de neige, de sorte qu'un petit résidu de glace persistera. Celui-ci se maintiendra à l'ombre de ces quelques rochers, là où le puissant soleil des Alpes ne parvient pas à le faire fondre.

⁴ Cette attitude de réserve de certains pays européens étant due à l'existence de forces indépendantistes dans leur propre sein.

⁵ À commencer par le régime de fiscalité des nombreux navetteurs domiciliés en Flandre ou en Wallonie mais travaillant à Bruxelles : aussi longtemps qu'existe l'État belge, ces personnes sont imposées en Flandre ou en Wallonie, mais lorsqu'il y aura eu scission de l'État, cette règle de l'imposition au domicile devrait, en principe, faire place, en droit international, à celle de l'imposition au lieu de travail : les pertes pour les entités wallonne et flamande, cumulées sur le long terme, se chiffraient en dizaines de milliards d'euros.

Les touristes qui, en 2030, viennent voir le glacier – aux proportions fortement réduites depuis 2010 – peuvent déjà, depuis la plate-forme qui le surplombe, identifier ces différents rochers, qui ont fini par recevoir des noms. Il y a ainsi un bloc que les visiteurs ont appelé le « rocher militaire » ; un autre porte le nom de « rocher sécu » et encore un autre, spécialement populaire auprès des touristes plus âgés, est connu sous le terme « rocher royal » (quant à ce dernier, certains visiteurs – souvent des jeunes – affirment qu'il n'est en réalité pas fait de roche mais de glace très ancienne, plus ferme, de sorte qu'il finira par fondre. On verra. En 2030 en tout cas, il est encore là, encore qu'il soit exact qu'il paraît plus petit que sur des photos des années 2010 – mais c'est peut-être un simple effet d'optique).

III. Troisième axe de réflexion : *faut-il aimer les glaciers des Alpes ?*

Les glaciers, comme tout phénomène naturel, ne sont pas éternels. Cependant que certains cessent d'exister, d'autres naissent. Du point de vue purement extérieur, objectif, de tels phénomènes ne justifient, dans le chef d'un expert de glaciers, aucune inquiétude. Bien sûr, si l'intégralité des glaciers de la planète commençait à fondre, il y aurait lieu de s'alarmer. Mais supposons que cela ne soit pas le cas et limitons-nous à la fonte du seul glacier que les touristes appellent communément le « glacier belge ».

Pour ma part, je l'étudie depuis un certain nombre d'années (et avant moi, mes prédecesseurs ont déjà fait de même). J'y ai consacré ma thèse de doctorat. Sa progressive disparition doit-elle me préoccuper ? Doit-elle *nous* préoccuper ? Dois-je dire à *mes étudiants* qu'elle me préoccupe ? Je ne le sais pas. Ce que *je sais* par contre, c'est que là où la glace ne s'étend plus, d'autres modes de vie deviennent possibles, d'autres formes d'organismes peuvent se créer. Certains de mes collègues dans d'autres universités du pays y ont déjà sérieusement réfléchi et un petit nombre d'entre eux a même établi des pronostics sur le type de végétations qui pourrait éventuellement s'y développer (tant sur le versant nord que sur le versant sud de la vallée). Ont-ils tort de mener de telles recherches ?

Penché sur la balustrade de la plate-forme qui surplombe le glacier belge, je médite sur ces questions. C'est alors que je fais, par hasard, la connaissance d'un collègue expert, originaire de Belgrade. Pendant des années, me raconte-t-il, il a étudié un glacier aujourd'hui disparu, le glacier yougoslave. « La disparition d'un glacier n'est en fait pas si rare », me dit-il sur un ton serein. Puis, il me parle de tous ces glaciers qui, au cours de l'histoire des Alpes, ont cessé d'exister : le glacier de Tchécoslovaquie, celui de Navarre, d'Artois ou encore de Prusse.

À l'issue de son exposé, je suis un peu perplexe. Beaucoup d'experts belges (y compris moi-même) pensent souvent être dans un cas unique. Mais à bien regarder, un grand nombre d'autres scientifiques ont, *eux aussi*, vu leur glacier fondre. Dans certains cas, celui-ci s'est même complètement résorbé.

Le soleil est bas, près de se coucher. Regardant, ensemble avec mon collègue serbe, le glacier belge depuis les hauteurs de la plate-forme, jumelles à la main, je me dis que le soleil printanier de cette journée de mars 2010 a déjà dû dégager beaucoup d'énergie et que la fonte du glacier doit sûrement avoir repris de plus belle, après s'être ralentie en hiver. Me voyant silencieux, perdu dans mes pensées, le regard tourné vers le bas, où, au travers la glace, les quelques gros rochers pointent déjà, mon collègue de Belgrade me dit que je ne devrais pas me limiter à contempler un seul glacier. Je le regarde, et me dis qu'il n'a pas tort, lui qui était expert d'un glacier aujourd'hui disparu. Il a ses jumelles pointées vers l'horizon, il me fait un geste pour faire de même : sans doute veut-il me dire qu'ailleurs dans les massifs immenses des Alpes, de nouveaux glaciers sont déjà en train de se former.

Le soleil vient de se coucher et l'obscurité commence à gagner les reliefs. Avant de descendre de la plate-forme, je contemple une dernière fois le glacier belge, depuis cette perspective en vol d'oiseau qu'il offre d'ici haut, et me dis que tout compte fait, malgré la fonte, il sera encore là pendant de nombreuses années. Je continuerai à l'étudier de près.

*[texte extrait du fascicule remis aux invités des Leçons inaugurales de la Faculté de droit de Liège,
qui se sont déroulées le 19 mars 2010]*

* * *