

Sans accord négocié, rien ne sera possible : ni la réforme de l'État, ni la scission du pays

Christian Behrendt

Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Liège

Il n'y a aucune alternative à la négociation : si les pourparlers actuels sur une réforme de l'État et sur la composition d'un gouvernement échouent, il faudrait débuter ...d'autres pourparlers, sur la fin de l'État. Mais quel que soit le scénario, on n'échappera pas à l'obligation de négocier et de se mettre d'accord. Au vu des contraintes internationales, une déclaration unilatérale d'une actuelle entité fédérée belge est en effet irréaliste.

À propos des négociations communautaires en cours, on a pu lire ces jours-ci dans la presse des pronostics globalement réservés, voire pessimistes. Mais qu'adviendrait-il si, dans ces négociations entre les deux principaux groupes linguistiques, aucun accord n'était trouvé ? Que se passerait-il dans l'éventualité de leur échec complet ?

De mes propos, il ne faut pas inférer que je juge une telle issue probable : il me semble cependant essentiel de réfléchir sur certaines constellations avant que, potentiellement, elles se déclarent – spécialement lorsque l'existence de tout un État est en jeu.

« Échec des négociations » : je ne vise pas ici le scénario d'une absence de résultats à la fin du mois d'août, ou le 12 octobre, date de la prochaine rentrée parlementaire. Même une carence d'avancées à la fin de l'année civile ne serait, en tant que telle, pas encore un véritable échec, au sens irréversible du terme, si à ce moment les partenaires sont toujours animés par la volonté d'aboutir.

J'utilise donc le terme « échec des négociations » dans sa signification la plus forte : aucun accord ne serait atteint, ni sur la mise en place d'un nouveau gouvernement, ni sur les contours d'une nouvelle réforme de l'État, et au vu des positions diamétralement opposées sur la quasi-totalité des points, la conviction profonde se serait installée chez les partenaires qu'un consensus ne pourra plus être trouvé. Que faire alors ?

Dans une telle constellation, notre État disposerait toujours d'un gouvernement – certes en affaires courantes – et le budget pour les premiers mois de 2011 pourrait être élaboré (comme déjà sous Verhofstadt III) à l'aide de douzièmes provisoires. Tout ceci ne serait pas une situation idéale – elle a de nombreux inconvénients – mais au vu de la gravité de la situation, ce serait déjà cela : on a la certitude de ne pas tomber, au 31 décembre 2010, dans un trou noir politique et budgétaire. Par ailleurs, le Parlement fédéral, démocratiquement légitimé, est opérationnel et les entités fédérées peuvent travailler normalement.

Mais le pays, au niveau de son Autorité fédérale, ne pourra pas rester durablement en affaires courantes : la question de son avenir se poserait alors. Et c'est précisément à ce stade que j'en arrive à la thèse centrale de mon texte : si un tel scénario devait réellement survenir, il ne pourrait être résolu que par la négociation. Autrement dit : **l'échec des négociations sur une nouvelle réforme de l'État laissera comme seule issue possible le début d'autres négociations – celles sur son démantèlement final.**

Si je me permets d'insister sur ce point, c'est que je ne suis pas sûr, en ce mois d'août 2010, que tout mandataire politique dans ce pays mesure bien la profondeur, l'acuité de ce dilemme : il est tout simplement impossible de faire autre chose que de négocier. La seule variable concerne l'objet des pourparlers : soit on se trouve dans le « scénario de base » et négocie la formation d'un gouvernement et une réforme de l'État, soit on se situe dans le scénario « final » et convient de sa scission définitive. Or, des deux hypothèses de négociation, la seconde est de loin la plus ardue – un travail véritablement herculéen : il faudrait se mettre d'accord sur le nombre de nouvelles entités à naître et sur leurs tracés frontaliers, sur des questions de citoyenneté (et de minorités), de pensions, de répartition de la dette et d'innombrables autres questions, dont on ne mesurerait la véritable ampleur qu'une fois le travail commencé. Bref : une tâche qui consommerait de longs mois, voire plusieurs années.

Pourquoi peut-on affirmer qu'un éclatement sans négociation, par simple déclaration, ne serait pas concevable ? Pour quelle raison est-il irréaliste de supposer qu'un jour la majorité des parlementaires flamands de la Chambre et du Sénat se réunisse spontanément pour solennellement proclamer la naissance d'un État flamand ?

Parce que nous ne sommes pas le Kosovo, ou une île isolée au beau milieu du Pacifique. Mon respect est naturellement sauf pour le Kosovo et les îles du Pacifique, mais notre situation est très différente. Nous sommes un pays fortement intégré sur la scène internationale, au niveau juridique, politique et économique. Nous sommes destinataire d'innombrables obligations internationales, notamment celles du droit européen.

Or, ces obligations nous accordent en contrepartie – spécialement à nos entreprises et citoyens – des priviléges essentiels. Parmi ceux-ci figurent, pour les entreprises, la liberté de circulation des marchandises, des services et des capitaux, et pour les citoyens, la liberté de circulation des personnes, si précieuse de nos jours. Tout ceci nous semble aller de soi, au point que nous perdons presque de vue qu'en droit international, il s'agit là d'un régime d'exception, de faveur : la règle de principe sur la scène internationale est que lorsqu'une marchandise franchit une frontière, elle s'expose au paiement d'un droit de douane, et que lorsqu'une personne souhaite se rendre dans un autre pays, elle ne peut le faire que si ce dernier l'y autorise expressément. Nous sommes des enfants d'une Europe intégrée, sans frontières. Sans l'Europe intégrée, nous sommes – n'ayons pas peur des mots – économiquement morts et physiquement prisonniers de l'exiguïté de notre territoire. Notre avenir institutionnel se situe donc nécessairement au sein de l'Union européenne ; aucune entité étatique nouvelle, créée sur les cendres de la défunte Belgique, ne pourrait survivre sans être intégrée au niveau international de la même manière, aussi intensément, que ne l'est actuellement la Belgique.

Conséquence importante : les dirigeants politiques de l'État belge, avant même de pouvoir juridiquement réaliser sa scission en plusieurs entités nouvelles, devront s'assurer auprès de nos principaux alliés – et des instances de l'Union – que ces nouvelles entités pourront continuer à faire partie de l'Union et à bénéficier de ses libertés de circulation. Or, les instances européennes, désireuses de ne pas devoir régler les problèmes intra-belges, exigeront assez certainement que, préalablement à la scission proprement dite, les différentes composantes linguistiques de notre pays règlent de commun accord toutes les modalités de la dislocation du royaume.

Cette composante internationale du débat me semble trop absente ces jours-ci. On évoque la fin du pays comme hypothèse ; certains la tiennent même pour inévitable ; mais on ne se pose pas la question de son acceptation au niveau européen et international. Ceci est pourtant essentiel : la scission de l'État belge n'est pas une question purement interne, elle a au contraire une importante dimension internationale. Les nouvelles entités devront en effet être reconnues comme États par les autres États, et tout acte de reconnaissance est une décision souveraine ; aucun homme politique belge n'est en mesure de contraindre la Maison Blanche, l'Élysée ou le *Bundeskanzleramt* à les émettre. Or, il semble plus que probable que ces puissances conditionneront la reconnaissance des entités étatiques « post-belges » à la conclusion préalable d'un accord dans lequel les Belges règlent d'une manière consensuelle la dislocation paisible de leur État.

Si ce point est compris, on est alors fondé à affirmer que, dans une certaine mesure, les énormes difficultés de conclure un tel accord de dislocation sont susceptibles de favoriser

l'aboutissement d'un autre accord – en définitive plus simple à négocier – à savoir celui qui ouvre la voie à une importante réforme de l'État.