

Hugues Dumont et Sébastien Van Drooghenbroeck

## Le statut de Bruxelles dans l'hypothèse du confédéralisme <sup>1</sup>

### Résumé

Cet article se penche sur le devenir de Bruxelles dans l'hypothèse d'un passage au confédéralisme. Après avoir défini ce terme en en distinguant les usages juridiques et les usages politiques, les auteurs explorent les différents scénarios pouvant mener du fédéralisme au confédéralisme, montrant que le second n'est pas la continuation du premier et que le chemin de l'un à l'autre est pavé de questions redoutables. Ils passent ensuite en revue les statuts envisageables pour Bruxelles dans l'hypothèse où ce passage au confédéralisme serait accompli, appelant de leurs vœux une réflexion interdisciplinaire et citoyenne en réaction à leurs analyses.

**Hugues Dumont** est professeur de droit constitutionnel, de théorie du droit et de droit institutionnel européen aux Facultés universitaires Saint-Louis (Bruxelles). Il est actuellement président de l'Institut d'études européennes des FUSL, codirecteur du Centre interdisciplinaire de recherche en droit constitutionnel et de la culture (CI/RCC) et du Séminaire interdisciplinaire d'études juridiques (SIEJ) des FUSL. Auteur de nombreux articles dans les domaines du droit public et de la théorie du droit, il vient de codiriger la publication de *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration, Bruxelles, La Charte, 2007*.

**Sébastien Van Drooghenbroeck** est Professeur aux FUSL, où il enseigne le Droit des droits de l'Homme, le Droit constitutionnel et les Sources et Principes du Droit. Auteur de différents articles et ouvrages relatifs aux droits de l'Homme et à la protection des minorités, il vient de codiriger avec Hugues Dumont la publication de *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal ? et de La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration, Bruxelles, La Charte, 2007*.

### Introduction

Dans le langage communément admis par la majorité des juristes, le confédéralisme est une association entre plusieurs Etats souverains, fondée sur un traité international et destinée à organiser la gestion commune de quelques matières déterminées. Muni de cette définition, on écartera d'emblée comme totalement incongrue l'application du label confédéral à l'Etat belge contemporain dont on sait qu'il obéit, pour l'essentiel, aux grands principes du fédéralisme.

On n'ignore pas pour autant les caractéristiques actuelles du schéma institutionnel belge qui autorisent un certain rapprochement, sur le plan politique, avec le modèle confédéral. La parité au Conseil des Ministres qui traduit bien le caractère essentiellement bipolaire de notre Etat, en est la plus frappante. Si l'ensemble des ministres d'expression française ou l'ensemble des ministres d'expression néerlandaise s'oppose à un projet de décision, l'on se trouve devant une manière de droit de veto qui fait inmanquablement songer au principe d'unanimité qui détermine le modèle confédéral. En droit, il ne s'agit cependant pas d'une caractéristique proprement confé-

---

<sup>1</sup> Texte remanié d'une conférence présentée le 18 mars 2005 dans le cadre d'un colloque organisé par le Centre Jacques Georjain. Les actes de ce colloque devraient paraître dans les Cahiers édités par ce centre d'études avec d'autres contributions scientifiques sur le thème du confédéralisme dues à V. de Coorebyter, A.-E. Bourgaux, Robert Deschamps et Philippe Cattoir. Depuis ce colloque, le débat sur l'avenir de l'Etat belge et donc sur celui de Bruxelles a pris une ampleur considérable dans l'opinion publique. Le documentaire-fiction de la RTBF « Bye, bye Belgium » du 13 décembre 2006 a joué un certain rôle dans cette amplification, au sein de la Communauté française de Belgique du moins (les témoignages et les contributions scientifiques recueillis par le réalisateur de cette émission très controversée sont accessibles dans son ouvrage : cfr Ph. DUTILLEUL (sous la dir. de), *Bye-bye Belgium*, Loverval, Labor, 2006 ; on se permettra de renvoyer à cet égard aux commentaires de H. DUMONT, « Bye-bye Belgium, une fiction révélatrice », in *La Libre Belgique*, 10 janvier 2007). Mais c'est surtout depuis les élections législatives fédérales du 10 juin 2007 et les difficultés auxquelles se heurte la formation d'un nouveau gouvernement, que le débat sur une éventuelle scission de l'Etat belge s'est généralisé dans toutes les couches de la population. Malgré ces événements nouveaux, nous n'avons pas voulu changer la tonalité du texte initial de la conférence, qui se voulait empreinte de prudence et de rigueur scientifique.

Contacts :

Hugues Dumont, dumont@fusl.ac.be

Sébastien Van Drooghenbroeck, vandroo@fusl.ac.be,  
02/211.79.37

Michel Hubert (réd. en chef.), 02/211 78 53 – 0485/41 67 64  
hubert@fusl.ac.be

dérale puisque les ministres du gouvernement fédéral, qui délibèrent du reste selon la règle du consensus, n'ont aucune instruction à recevoir de la part des gouvernements de communautés et de régions ni aucun compte à leur rendre.

Dans la bouche de certains acteurs qui font un usage purement politique du terme, le confédéralisme revêt une autre signification. Il ne vise ni le remplacement de la Constitution belge par un traité conclu à l'initiative des anciennes composantes de l'Etat belge (ou de certaines d'entre elles) devenues souveraines et indépendantes, ni une qualification audacieuse de la structure institutionnelle actuelle. Il désigne plutôt un modèle alternatif fondé notamment sur les quatre caractéristiques suivantes : une accentuation de la bipolarité actuelle par une marginalisation de la Région bruxelloise et de la Communauté germanophone, une défédéralisation de plusieurs compétences sensibles détenues actuellement par l'Etat fédéral, une transformation des mécanismes de solidarité inter-régionale propre à diminuer et conditionner les transferts financiers nord-sud, et une réécriture de notre Constitution actuelle, presque "tabula rasa", en vue d'exécuter son article 35 aux fins de cantonner les compétences de l'Etat fédéral aux seules matières qui lui seront expressément attribuées.

Comme on le sait, cet article 35 prescrit une inversion des compétences résiduelles qui passeraient alors de l'Etat fédéral aux Communautés ou aux Régions. Son entrée en vigueur est subordonnée à deux conditions qui ne sont toujours pas réalisées à ce jour, l'une d'elles consistant dans la rédaction d'une nouvelle disposition constitutionnelle énumérant les ultimes compétences exclusives réservées à l'Etat fédéral. Ce pourrait être l'occasion pour les groupes politiques du *Vlaamse Parlement* qui ont adopté les résolutions du 3 mars 1999 de réaliser leurs vœux. Ce scénario leur permettrait en effet de réclamer toutes les dévolutions de compétences intéressantes pour la Région flamande sur le plan politique, économique et financier et la conservation des avantages d'une cogestion de la Région bruxelloise. Pour beaucoup d'acteurs politiques surtout flamands, le confédéralisme doit se comprendre de cette manière. Juridiquement, il ne s'agirait cependant que d'une accentuation de la tendance centrifuge conciliable avec la conservation d'un Etat unique, même si celui-ci se réduirait à une coquille presque vide.

Dans les propos et les projets d'autres acteurs, le même terme renvoie cependant à la définition juridique que nous avons rappelée à l'entame de cette contribution. Est donc bien visée cette fois la transformation de la Belgique actuelle en une association entre plusieurs Etats souverains, fondée sur un traité international et destinée à organiser la gestion commune de quelques matières déterminées. Telle est l'hypothèse que nous allons explorer dans la présente contribution. C'est dans ce contexte -juridiquement révolutionnaire, faut-il le dire- que nous allons examiner ce que pourrait être le statut de Bruxelles. L'entreprise est périlleuse à plus d'un titre. Aussi ce n'est pas sans hésitation ni réticence que nous nous sommes mis au travail.

Appartient-il à des constitutionnalistes de raisonner sur des scénarios imaginaires, abstraitement concevables sans doute, mais tous éminemment problématiques ? S'interroger sur l'avenir de Bruxelles en cas de confédéralisme, c'est en effet rencontrer des hypothèses comme celles-ci : annexion de la Région bruxelloise à l'une des futures unités constituantes de la confédération ; acquisition par elle-même d'un statut d'unité constituante de la confédération ; cogestion par les autres unités constituantes de la confédération ; création d'un statut de district européen géré par

l'Union européenne elle-même... Certains scénarios sont sans doute plus plausibles que d'autres. En particulier, il ne faut pas sous-estimer les objections ou les réticences que les partenaires de la Belgique au sein de l'Union européenne pourraient opposer à certaines des « fantaisies institutionnelles » que les Belges décideraient ensemble ou en ordre dispersé. Toutefois, force est de constater que le droit n'exclut ni n'impose *a priori*, de manière impérative, tel ou tel scénario. En revanche, le droit a manifestement des enseignements à fournir concernant *la procédure* qui conduirait à l'adoption d'un nouveau statut pour Bruxelles, quel qu'il soit. Comment ce nouveau statut verrait-il le jour ? Qui en déciderait ? En particulier : Bruxelles et les Bruxellois auraient-il quelque chose à dire sur le sort qui leur serait réservé dans une Belgique devenue confédérale ?

Si nous avons accepté de réfléchir à chacune de ces questions, c'est tout simplement parce que la situation politique nous contraint à envisager très sérieusement l'hypothèse de la fin de la Belgique fédérale<sup>2</sup> et à faire le tour des scénarios théoriquement possibles qui pourraient induire cette fin, tout en conduisant à des alternatives de type confédéral.

Cela dit -et nous nous permettons d'insister sur ce point-, tout ce qui va suivre ne relève évidemment ni d'un plan d'action - nous n'avons pas les responsabilités des acteurs politiques - ni d'un ensemble de suggestions *de lege ferenda*. Nous nous sommes astreints à un véritable *exercice* d'imagination institutionnelle, délibérément théorique, à partir de certaines données provenant du droit constitutionnel et du droit international. Nous n'avons pas écarté certaines hypothèses sous le prétexte qu'elles seraient hautement invraisemblables. Nous avons simplement, si l'on ose dire, identifié des scénarios théoriquement imaginables, compte tenu de ces données juridiques. C'est en tout cas ainsi que nous avons voulu comprendre notre mission.

Le deuxième motif qui justifiait nos réticences initiales est d'ordre théorique. On ne trouve plus dans le monde d'aujourd'hui une véritable confédération de sorte que les balises souhaitées ou recherchées sont particulièrement peu nombreuses. On ne dispose pas actuellement d'un "modèle d'organisation confédérale" qui pourrait servir de point de repère. Certes, on peut penser à la CEI, la Communauté des Etats indépendants qui a pris la place de la défunte Union soviétique, mais les juristes observent que la faiblesse de l'appareil institutionnel de cette communauté oblige à la situer en deçà du modèle confédéral. On peut aussi songer à l'Union européenne qui est souvent qualifiée de « confédération très intégrée »<sup>3</sup>, mais précisément, elle est tellement intégrée qu'elle présente pratiquement autant d'aspects fédéraux que de caractéristiques confédérales. On peut encore songer à toutes les

---

<sup>2</sup> Pour faire le point à ce sujet, cfr H. DUMONT, « Organisée en Etat, la communauté est capable de prendre des décisions », in *La Revue générale*, février 1999, p. 29-38 ; IDEM, « Saint-Polycarpe ou l'impossible cohérence du fédéralisme belge », in *Administration publique*, T 2-3-4, 2002, p. 314-319 ; IDEM, « La mobilisation du droit comme instrument de changement du cadre national en Belgique », in *Appartenances, institutions et citoyenneté*, sous la dir. de P. Noreau et J. Woehrling, Montréal, Wilson et Lafleur Ltée, 2005, p. 89-107.

<sup>3</sup> Y. LEJEUNE, « L'idée contemporaine de confédération en Europe : quelques enseignements tirés de l'expérience de l'Union européenne », in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Le concept contemporain de confédération*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 1995, p. 147.

organisations internationales de coopération, comme par exemple le Conseil de l'Europe, qui relèvent de la logique confédérale. Mais alors, ce n'est pas un modèle qui se dégage, mais plutôt une pléthore d'organisations sur mesure. Nous manquons donc aujourd'hui d'un exemple concret de confédération auquel on pourrait se référer pour tenter de penser ce que pourrait être une confédération belge. Les seuls exemples disponibles qui font autorité dans la théorie générale de l'Etat datent du XVIIIe et du XIXe siècle : ce sont principalement les confédérations helvétique, américaine et allemande<sup>4</sup>.

Une troisième difficulté doit encore être évoquée. Elle tient à la nature et aux effets des normes juridiques qui encadrent la très hypothétique procédure qui nous ferait sortir de l'Etat belge et entrer dans un lien confédéral plus ou moins substitutif. Ces normes consistent en effet en une combinaison aussi inédite que complexe de règles de droit international public et de règles et principes de droit constitutionnel belge. La portée des règles de droit international public applicables et parfois même leur existence sont controversées. Quant aux règles et principes de droit constitutionnel avec lesquels les règles de droit international doivent être combinées, leurs implications ne sont pas davantage univoques dans le cadre d'un tel exercice. La raison d'une telle équivocité saute aux yeux. Ces règles et principes ont été conçus pour édifier et assurer le fonctionnement d'un Etat fédéral dans le respect de certains équilibres internes. Or, voici que l'on détournerait ces règles de leur vocation première, en recherchant les implications qu'elles devraient produire dans un tout autre contexte : celui du démembrement le plus radical de cet Etat<sup>5</sup>.

On voit donc que, si le droit et le juriste ont sans doute quelque chose à répondre à la question des incidences d'un très éventuel confédéralisme sur le statut de Bruxelles, c'est avec beaucoup de modestie, de prudence, et sur un ton résolument conditionnel. Cette prudence, cette modestie et ce ton résolument conditionnel, nous les ferons nôtres tout au long de ce bref essai.

Il conviendra tout d'abord de s'interroger sur la procédure de sortie hors de l'Etat belge que l'hypothèse confédérale présuppose nécessairement. Le passage au stade confédéral exige en effet une rupture du cadre étatique et son remplacement, ne fût-ce que pendant un moment de raison, par la coexistence d'entités indépendantes et souveraines non reliées les unes aux autres. Ce n'est qu'après cette phase disruptive que ces Etats souverains pourraient décider d'un commun accord de conclure un traité fondateur d'une confédération. Dans la première partie de cette contribution, l'on va s'interroger sur les procédures qui pourraient théorique-

---

<sup>4</sup> Voy. notamment L. LE FUR, *Etat fédéral et confédération d'Etats* (1896), Paris, Editions Panthéon Assas, 2000 ; Ch. DURAND, *Confédération d'Etats et Etat fédéral*, Paris, Librairie Marcel Rivière, 1955 ; COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Le concept contemporain de confédération*, op. cit. ; O. BEAUD, « Fédéralisme et souveraineté. Note pour une théorie constitutionnelle de la fédération », in *Revue du droit public*, 1998, p. 83 ; VI. CONSTANTINESCO, « Europe fédérale ou fédération d'Etats-nations », in *Une Constitution pour l'Europe ?*, sous la dir. de R. Dehousse, Paris, Presses de sciences po, 2002, p. 115-149.

<sup>5</sup> Cfr dans le même sens N. ANGELET, « Quelques observations sur le principe de l'*uti possidetis* à l'aune du cas hypothétique de la Belgique », in *Démembrements d'Etats et délimitations territoriales : l'uti possidetis en question(s)*, sous la dir. de O. Corten, B. Delcourt, P. Klein et N. Levrat, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, p. 220.

ment conduire à cette rupture et à cette refondation. Une attention particulière sera réservée à la Région bruxelloise : l'on se demandera si elle aurait son mot à dire au cours de ces procédures virtuelles (I).

Supposant achevé le processus de métamorphose confédérale, nous passerons ensuite en revue quelques-uns des statuts que Bruxelles pourrait se donner à l'intérieur du cadre confédéral (II).

### **I. La sortie hors de l'Etat belge et la refondation confédérale**

Pour baliser le très hypothétique chemin qui pourrait conduire à la sortie hors de l'Etat belge et à la création d'une confédération d'Etats, il y a lieu de rencontrer pas moins de quatre questions.

1. Par quel acte juridique ou politique la dissolution ou la scission de l'Etat belge pourrait-elle s'opérer (§ 1) ?
2. Dans la seconde qui suit cette dissolution, quelles collectivités politiques pourraient-elles se prétendre souveraines et, dès lors, en mesure de participer librement au processus ultérieur de recomposition confédérale (§ 2) ?
3. Par quelle procédure ces collectivités politiques pourraient-elles exprimer leur volonté d'entrer dans telle ou telle structure confédérale avec tel ou tel partenaire (§ 3) ?
4. Comment les frontières de ces nouveaux Etats confédérés seraient-elles déterminées (§ 4) ?

#### *§ 1. La dissolution de l'Etat belge*

*A priori*, on peut concevoir cinq procédures de dissolution.

*Première procédure imaginable*: la sécession unilatérale d'une des actuelles collectivités fédérées en vertu du droit international au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Cette première hypothèse peut être écartée très rapidement. En effet, elle repose sur une interprétation consistant à considérer que tout peuple qui possède en commun une assise territoriale, un passé historique, des liens économiques et culturels, ainsi que des objectifs politiques et sociaux auraient le droit de faire sécession et de se constituer en un Etat indépendant et souverain à la seule condition que ce droit soit exercé par l'ensemble de la population, par exemple à la suite d'un *referendum* d'autodétermination. Or, on sait que le droit international contemporain interprète le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes de manière bien plus restrictive : comme l'a rappelé récemment la Cour Suprême du Canada, il ne peut justifier un droit de sécession unilatéral « que dans le cas d'"un peuple" gouverné en tant que partie d'un Empire colonial, dans le cas d'"un peuple" soumis à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères, et aussi, peut-être, dans le cas d'"un peuple" empêché d'exercer utilement son droit à l'autodétermination à l'intérieur de l'Etat dont il fait partie <sup>6</sup>. Dans les autres circonstances, les peuples

---

<sup>6</sup> C'est-à-dire, selon la même Cour, un peuple qui « se voit refuser un réel accès au gouvernement pour assurer son développement politique, économique, social et culturel ».

sont sensés réaliser leur autodétermination dans le cadre de l'Etat existant auquel ils appartiennent »<sup>7</sup>. On admet aussi qu'un peuple puisse exercer un droit à l'autodétermination dans l'hypothèse où il est victime d'une violation systématique et flagrante des droits de l'homme ou s'il est privé de toute représentation ou encore massivement sous représenté d'une manière antidémocratique et discriminatoire<sup>8</sup>. Ces circonstances entrent dans la dernière hypothèse envisagée par la Cour Suprême du Canada, celle d'un peuple « empêché d'exercer utilement son droit à l'autodétermination à l'intérieur de l'Etat dont il fait partie ».

Il est évident que l'on ne se trouve dans aucune de ces situations en Belgique.

*Deuxième procédure de dissolution concevable a priori* : la sécession unilatérale d'une des actuelles collectivités politiques fédérées en vertu du droit constitutionnel belge. Cette hypothèse doit aussi être écartée d'emblée puisque la Constitution belge, comme celle de la quasi-totalité des Etats fédéraux, exclut la sécession unilatérale d'une de ses composantes<sup>9</sup>. L'immense majorité des auteurs admettent que la renonciation au droit de sécession unilatéral dérive logiquement du constitutionnalisme. Le décret du 18 novembre 1830 sur lequel on va revenir dans un instant confirme cet axiome.

*Troisième hypothèse* : la transformation de l'Etat belge en une structure confédérale, décidée au moyen d'une simple révision de la Constitution fédérale actuelle<sup>10</sup>. Cette troisième procédure est aussi à exclure en droit. En effet, une Constitution « ne peut pas statuer ou autoriser elle-même la suppression de l'Etat sur lequel elle repose »<sup>11</sup>. Le pouvoir constituant dérivé peut réviser la Constitution. Il ne lui est pas permis de l'abroger, ce qu'il ferait nécessairement en la remplaçant par un traité qui s'oppose trait pour trait à la Constitution qui est, elle, un acte juridique unilatéral.

<sup>7</sup> Renvoi relatif à la sécession du Québec (1998) 2 R.S.C. (217). Voyez notamment A. BAYEFISKY, *Self-Determination in International Law : Quebec and Lessons Learned*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 2000 ; S. SMIS, « Het zelfbeschikkingsrecht der volkeren », in *Recht en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet, Tegenspraak-Cahiers*, Cahier 26, Brugge, Die Keure, 2006, p. 201-213.

<sup>8</sup> Cfr « Report » by L. WILDHABER, in *Self-Determination in International Law : Quebec and Lessons Learned*, *op. cit.*, p. 64.

<sup>9</sup> La seule Constitution fédérale qui consacre actuellement un droit unilatéral à la sécession est celle de l'Ethiopie (article 39), mais pour cette raison précisément, d'aucuns ont mis en doute que celle-ci soit véritablement un Etat fédéral, sa Constitution empruntant plus à la philosophie d'un traité international qu'à celle d'une véritable Constitution. Cfr P. H. BRIETZKE, « Ethiopia "leap in the dark" : Federalism and self-determination in the new Constitution », in *Journal of African Law*, 1995, p. 19-38. Sur le droit de sécession dans les Etats fédéraux, voyez notamment C. LLOYD BROWN-JOHN, « Self-Determination, Autonomy and State Secession in Federal Constitutional and International Law », in *South Texas Law Review/South Texas College of Law*, 1999, p. 567-601 ; V.C. JACKSON, « Comparative constitutional federalism : its strengths and limits », in *Le fédéralisme dans tous ses états – The States and moods of federalism*, sous la dir. de J.-Fr. Gaudreault-Desbiens et F. Gélinas, Bruxelles, Bruylant, Cowansville, Yvon Blais, 2005, p. 161-168.

<sup>10</sup> La Région de Bruxelles-Capitale n'aurait dans cette hypothèse aucune voix au chapitre puisque la procédure de révision de la Constitution belge n'associe pas les collectivités fédérées - et encore moins Bruxelles - à l'œuvre constituante.

<sup>11</sup> O. BEAUD, *La puissance de l'Etat*, Paris, P.U.F., 1994, p. 462.

Autrement dit, il n'est pas permis au pouvoir constituant dérivé d'aliéner la souveraineté nationale qui n'appartient qu'au pouvoir constituant originaire, c'est-à-dire au peuple belge lui-même. En Belgique, cet argument de pure logique constitutionnelle est renforcé par le décret du 18 novembre 1830 par lequel le Congrès national a proclamé l'indépendance du peuple belge. En effet, ce décret a été délibérément tenu à l'écart du corpus constitutionnel du 7 février 1831 parce que le Congrès national a voulu le soustraire à l'emprise de l'article 131 devenu 195 qui règle l'exercice du pouvoir constituant dérivé. Ce décret fait ainsi de l'indépendance du peuple belge, et par conséquent de l'existence de l'Etat belge, une norme supra-constitutionnelle.

Certes, cette norme ne saurait empêcher le titulaire du pouvoir constituant originaire de transférer sa souveraineté au profit des composantes de l'Etat, mais pareille dissolution concertée de ce dernier devrait s'analyser comme une révolution juridique, et non comme une révision de la Constitution<sup>12</sup>. Ce cas de figure sera examiné ci-dessous dans la cinquième hypothèse.

Auparavant, une *quatrième hypothèse* mérite l'attention : la sécession unilatérale d'une des actuelles collectivités fédérées, non pas au nom d'un droit en l'occurrence inexistant, mais au nom d'une décision de pur fait fondée sur des arguments politiques. Cette hypothèse est la moins invraisemblable de toutes celles envisagées jusqu'à présent. En effet, qu'un droit à la sécession unilatérale n'existe pas *de iure*, n'exclut pas qu'une sécession unilatérale soit décrétée *de facto*, et soit *in fine* couronnée de succès en droit, c'est-à-dire qu'elle aboutisse à la création d'un nouvel Etat dont l'existence, l'indépendance et la souveraineté seront reconnues par la communauté internationale. Le droit international n'interdit pas les sécessions. Il les considère comme des données factuelles susceptibles d'être reconnues après coup en cas de succès. Il existe de nombreux précédents en ce sens<sup>13</sup>. Tout est une question d'*effectivité*. Tout dépend, en d'autres termes, de la question de savoir si les autres Etats de la communauté internationale, et singulièrement les Etats membres de l'Union Européenne dans le cas qui nous occupe, accepteront de reconnaître l'entité sécessionniste au risque de provoquer la colère de l'Etat dont cette entité s'est séparée.

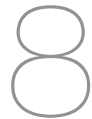
Il faut ajouter que les Etats membres de l'ONU sont unis par un large consensus consistant à « ne rien faire pour favoriser les sécessions »<sup>14</sup>. Dans le cadre de l'Union Européenne, on peut aller plus loin en prévoyant qu'une telle sécession unilatérale serait très mal vue : elle fournirait un exemple qui pourrait encourager d'autres sécessions dans des Etats comme l'Espagne, la Grande-Bretagne, la France, etc. Comment ces Etats de l'Union Européenne pourraient-ils reconnaître le ou les Etats issus de cette sécession sans créer un précédent qu'ils ne manqueront pas de juger détestable ?

---

<sup>12</sup> Sur notre interprétation du décret du 18 novembre 1830, la doctrine n'est pas unanime. Voy. M.-Fr. RIGAUX, *La théorie des limites matérielles à l'exercice de la fonction constituante*, Bruxelles, Larcier, 1985, p. 54 et sv. Ce serait l'objet d'une autre contribution d'en débattre en profondeur.

<sup>13</sup> Cfr notamment le cas du Bangladesh.

<sup>14</sup> J. SALMON et E. DAVID, *Droit des gens*, syllabus U.L.B., Bruxelles, P.U.B., 2003, T. 3, p. 675.



Quoi qu'il en soit, la pression grandissante exercée par les groupements flamands favorables à la sécession de leur Région contraint à envisager cette hypothèse. Celle-ci pourrait conduire à une reconfiguration de l'Etat belge en dehors des mécanismes confédéraux ici abordés. En effet, selon certains, la sécession de la seule Région flamande laisserait simplement, si l'on ose dire, aux autorités fédérales - réduites, il est vrai, à leurs composantes issues des régions bruxelloise et wallonne - la responsabilité d'assurer la continuité de l'Etat belge amputé de son territoire septentrional. *Ce modus operandi* présenterait notamment l'avantage de dispenser cette Belgique résiduelle d'une demande de reconnaissance internationale et d'une demande d'adhésion aux organisations internationales dont l'Etat belge est membre. Il suscite néanmoins bien des interrogations que l'on ne saurait examiner ici. La thèse selon laquelle, suite à une sécession flamande, les Régions wallonne et bruxelloise continueraient la personnalité de l'Etat fédéral belge, avec un territoire diminué, tandis que la Région flamande serait la seule à former un nouvel Etat, est en tout cas très controversable. Comme l'a rappelé Marianne Donny, « le droit international ne contient pas de règles précises en la matière : ce sont essentiellement des considérations politiques - celles des parties concernées d'abord, des autres Etats ensuite - qui déterminent si des changements intervenus dans l'extension territoriale d'un Etat altèrent ou non la personnalité de celui-ci »<sup>15</sup>.

*Cinquième et dernière hypothèse* : une partition, c'est-à-dire une dissolution de l'Etat belge concertée et convenue avec l'assentiment des différentes entités qui composent la Belgique fédérale. Ce scénario du divorce par consentement mutuel pourrait invoquer en sa faveur la doctrine, notamment celle de la Cour Suprême du Canada<sup>16</sup>, et le précédent tchécoslovaque. Parmi d'autres, il pose la question de savoir comment les populations en cause pourraient exprimer leur consentement à ce divorce. Cette question n'est pas codifiée non plus par le droit international<sup>17</sup>. Sur le plan du droit constitutionnel, elle doit, à notre sens, être abordée à partir du principe de la souveraineté nationale consacré par l'article 33, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution belge et en tenant compte du décret précité du 18 novembre 1830 qui a érigé l'indépendance du peuple belge en norme constitutionnelle irrévocable. Il en résulte, comme on l'a déjà relevé, que l'on ne pourrait pas mettre fin à l'existence de l'Etat belge par la voie d'une simple révision de la Constitution. Le divorce par consentement mutuel exige donc une révolution juridique consistant en un acte « déconstituant » que seul le pouvoir constituant originaire lui-même, c'est-à-dire la Nation belge, pourrait poser en toute légitimité. Dans ce contexte, le procédé du *referendum* d'autodétermination semble le plus approprié pour recueillir l'assentiment des Belges à cet acte déconstituant<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> M. DONY, « Conséquences en droit international et en droit communautaire d'une scission de la Belgique », in *La Revue générale*, 1997/1, p. 91.

<sup>16</sup> Cfr *supra*, note 6.

<sup>17</sup> Cfr J. SALMON et E. DAVID, *op. cit.*, p. 670.

<sup>18</sup> Cfr H. DUMONT, « Réflexions sur la légitimité du référendum constituant », in *Variations sur l'éthique. Hommage à Jacques Dabin*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1994, p. 331-356 ; et IDEM, « La réforme de 1993 et la question du référendum constituant », in *Administration publique*, 1994, T. 2-3, p. 101-107.

## § 2. Les collectivités politiques pouvant prétendre à la souveraineté après la dissolution de l'Etat belge

Dans la seconde qui suit l'hypothétique dissolution de l'Etat belge, quelles sont les collectivités politiques qui pourraient prétendre à la souveraineté et, dès lors, participer librement au processus ultérieur de recombinaison confédérale ? Bruxelles a-t-elle quelques chances de figurer dans la liste des bénéficiaires de ces nouveaux titres de souveraineté ? Pour tenter de répondre à ces questions, nous devons présenter une règle de droit international public, la règle de l'*Uti possidetis iuris, ita possideatis* : comme vous possédiez en droit, vous posséderez. Ce principe a été initialement utilisé lors de la décolonisation dans les Amériques : les Etats indépendants d'Amérique, issus de la décolonisation, ont accepté que leurs frontières coïncident avec les limites administratives existant entre les colonies espagnoles telles qu'elles résultaient du droit interne espagnol<sup>19</sup>. Le même principe a ensuite été utilisé pour régler tous les contentieux territoriaux liés à la décolonisation<sup>20</sup> et finalement, la règle a été arrachée à son contexte d'émergence coloniale et transposée, en Europe, pour régler les problèmes territoriaux nés de la dissolution d'anciens Etats fédéraux. Cette transposition a été adoptée en particulier par la Commission d'Arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie, dite « Commission Badinter » du nom de son Président. Dans son avis n° 3 du 11 janvier 1992, elle estima que, sauf accord en sens contraire des parties concernées, les frontières internationales des nouveaux Etats issus de la dissolution de l'ex-Yougoslavie correspondraient aux frontières internes délimitant le territoire respectif des collectivités fédérées de l'ancien Etat fédéral yougoslave. La même solution fut consensuellement retenue lors de la partition de la Tchécoslovaquie et du démembrement de l'ancienne Union Soviétique<sup>21</sup>.

Avant de tester l'applicabilité de l'*Uti possidetis* à l'hypothétique dissolution de la Belgique, deux remarques importantes s'imposent.

Premièrement, il apparaît que la transposition de la règle en dehors du cadre de la décolonisation s'est heurtée à la critique d'une doctrine non négligeable. L'avis n° 3 de la Commission Badinter fut, et demeure, l'objet d'une vive contestation. Ainsi, selon le professeur Jean Salmon, « le principe de l'*Uti possidetis iuris* ne s'applique, dans l'hypothèse de la sécession / dissolution, qu'aux frontières *extérieures* de l'Etat démembré. En revanche, en ce qui concerne la nouvelle frontière établie entre l'Etat prédécesseur et l'entité sécessionniste, les anciennes limites administratives ne sont adoptées comme frontières que s'il y a accord entre les protagonistes sur cette solution ou si cette solution est imposée de l'extérieur par le concert des puissances avoisinantes. Dans les deux cas, ce n'est pas par la vertu du principe de l'*Uti possidetis*, par l'application d'une règle de droit, que cette solution s'impose, mais

<sup>19</sup> Cfr J. SALMON et E. DAVID, *op. cit.*, T. 2, p. 251.

<sup>20</sup> Cfr *ibidem*, p. 342.

<sup>21</sup> Cfr O. CORTEN, B. DELCOURT, P. KLEIN, N. LEVRAT, *Démembrements d'Etats et délimitations territoriales*, *op. cit.*, notamment J.-P. COT, « Des limites administratives aux frontières internationales, rapport général », p. 17-33.

comme résultat d'un rapport de force ou d'un consentement - résignation devant une insurmontable situation de fait »<sup>22</sup>.

Le problème provient du fait que les Etats « ne se réfèrent pas expressément à l'*Uti possidetis* dans leurs traités ou leurs discours politiques »<sup>23</sup>. Il n'en demeure pas moins que l'on a affaire à une pratique uniforme : la transposition de la règle de l'*Uti possidetis* a été acceptée sans protestation par les Etats membres de l'Union Européenne qui en ont fait un élément de leur politique de reconnaissance des nouveaux Etats européens. La question est de savoir si cette pratique uniforme est bien constitutive d'une coutume internationale. Comme l'écrit l'internationaliste Jean-Pierre Cot, « on sait que la preuve de l'*opinio iuris* n'est pas aisée à apporter. Les Etats n'ont pas l'habitude d'affirmer qu'ils respectent une norme coutumière chaque fois qu'ils s'y conforment. Ils appliquent plutôt la coutume comme Monsieur Jourdain faisait de la prose. Sauf à verser dans un volontarisme paralysant, on admettra donc plutôt (...) qu'un comportement uniforme constitue la preuve de l'*opinio iuris* sauf preuve contraire »<sup>24</sup>. Il n'est pas inutile d'ajouter que la Belgique, pour ce qui la concerne, n'a jamais élevé d'objection sur ce point. Si l'on se place sur le terrain de l'effectivité pure, c'est sans doute cette donnée qu'il faut retenir, par-delà les controverses doctrinales.

Deuxièmement, il apparaît, sur un plan purement logique, que la règle de l'*Uti possidetis* devrait n'exercer qu'une fonction bien limitée. Elle n'est sensée intervenir qu'en aval, pour déterminer le territoire d'une entité dont le titre à la souveraineté et à l'indépendance a été préalablement reconnu<sup>25</sup>. *A contrario*, la règle de l'*Uti possidetis* ne confère pas par elle-même, en amont, un titre à la souveraineté et à l'indépendance à telle entité plutôt que telle autre, sûrement pas en-dehors du contexte de la décolonisation quand le droit international ne désigne pas les bénéficiaires de ce titre. Ainsi, selon Nicolas Angelet, ceux-ci ne peuvent être identifiés que par référence au droit constitutionnel de l'Etat prédécesseur. À son estime, « cette référence se justifie lorsque la Constitution de l'Etat prédécesseur reconnaît le droit à la sécession, mais non en dehors de cette hypothèse ». Il serait donc « vain (...) de déclarer l'*Uti possidetis* applicable aux entités fédérées »<sup>26</sup>. Toutefois, il nous semble que, dans la pratique, ce raisonnement inspiré par une logique linéaire se heurte à un phénomène de rétroaction inévitable : une entité sise sur un territoire sur lequel, en application de l'*Uti possidetis*, aucune autre entité ne pourra faire valoir sa

<sup>22</sup> J. SALMON, « Les frontières de la Belgique lors de son indépendance », in *Démembrements d'Etats et délimitations territoriales*, *op. cit.*, p. 149. De même, selon L. WEERTS, « Heurs et malheurs du principe de l'*uti possidetis* : le cas du démembrement de l'U.R.S.S. », in *ibidem*, p. 79-142, la doctrine de l'*uti possidetis* n'a pas été appliquée en tant que coutume avec l'*opinio iuris* pour le découpage territorial entre la Russie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, ni du point de vue des Etats en cause ni du point de vue des Etats tiers. Elle soutient la même thèse en ce qui concerne les autres républiques issues de la désintégration de l'U.R.S.S. Là où une doctrine très majoritaire voit dans le tracé des frontières internationales entre ces nouveaux Etats une application de l'*uti possidetis*, Laurence Weerts y voit le fruit de la règle suprême applicable à cette matière, à savoir l'accord des Etats concernés.

<sup>23</sup> J.-P. COT, « Intervention au cours des débats », in *ibidem*, p. 145.

<sup>24</sup> J.-P. COT, « Des limites administratives aux frontières internationales ? », *op. cit.*, p. 25-26.

<sup>25</sup> N. ANGELET, *op. cit.*, p. 219.

<sup>26</sup> N. ANGELET, *op. cit.*, p. 219-220.

propre souveraineté, trouvera dans cette situation un titre à être reconnue indépendante et souveraine. En d'autres termes, les abornements opérés par la règle de l'*Uti possidetis* en aval, influent, en amont, sur la distribution des titres à la souveraineté et à l'indépendance. Pour le dire très crûment, on est dans la logique de l'« œuf et de la poule », où les conséquences rétroagissent sur les causes <sup>27</sup>.

En gardant à l'esprit cette logique de type circulaire, on peut alors tenter de répondre à nos questions. L'on rencontre cependant une nouvelle difficulté. La Belgique fédérale ne repose pas sur une seule catégorie de collectivités fédérées à caractère purement territorial, aux compétences parfaitement symétriques. Elle superpose, en effet, les divisions régionales et communautaires que l'on connaît. L'on peut néanmoins tenter d'avancer en identifiant d'abord les collectivités politiques fédérées dont le titre à la souveraineté paraît le moins contestable.

À première vue, c'est la Région flamande et la Région wallonne qui pourraient le plus aisément revendiquer leur souveraineté. À y regarder de plus près, toutefois, le cas de la Région wallonne comporte une difficulté que l'on ne rencontre pas dans la Région flamande. En effet, celle-ci coïncide, comme on le sait, avec la région de langue néerlandaise, tandis que la Région wallonne comprend la région de langue française et la région de langue allemande qui coïncide elle-même avec le territoire de la Communauté germanophone. Au soir de la dissolution, il serait parfaitement concevable que celle-ci, en tant que collectivité politique fédérée, avance un titre à la souveraineté. Dans la mesure où elle relève, pour les matières régionales, de la Région wallonne, l'on ne voit pas bien comment l'on pourrait trancher l'éventuelle question de la souveraineté sans un accord des entités concernées.

Qu'en est-il en ce qui concerne la Région bruxelloise ? Divers arguments non convaincants à notre sens pourraient être mobilisés aux fins de contester la prétention de Bruxelles à la souveraineté et à l'indépendance sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Une première objection pourrait être déduite de ce que la Région bruxelloise ne bénéficie pas, à la différence de la Communauté flamande et de la Région wallonne, de ce que l'on appelle l'autonomie constitutive en vertu des articles 118, § 2 et 123, § 2 de la Constitution. Cette objection ne pèserait cependant pas lourd, vu la « maigre » des prérogatives que recouvrent, en droit constitutionnel belge, cette notion d'autonomie constitutive <sup>28</sup>.

Une deuxième objection pourrait être tirée de l'existence de la tutelle que l'Etat fédéral peut exercer sur la Région bruxelloise en application de l'article 45 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Elle peut être écartée pour trois motifs. Tout d'abord, la tutelle en question est exceptionnelle. Il ne s'agit pas d'une tutelle générale d'opportunité puisqu'elle n'est prévue que dans quatre matières régionales bien circonscrites et pour des motifs particuliers. Ensuite, elle est essentiellement symbolique, n'ayant jamais reçu la moindre application. En-

---

<sup>27</sup> Selon N. ANGELET, *eodem loco*, l'application du principe de l'*uti possidetis* se justifie dans le cas où la séparation de commun accord comporte une identification préalable des bénéficiaires du principe.

<sup>28</sup> Cfr Cl. MERTES, « L'autonomie constitutive des Communautés et des Régions », *C.H. du CRISP*, 1999, n° 1650-1651.

fin, elle présuppose l'existence d'une autorité de tutelle, à savoir l'Etat qui aurait par hypothèse disparu.

Une dernière particularité institutionnelle de la Région de Bruxelles-Capitale pourrait encore être avancée pour lui contester son statut d'entité fédérée et, par conséquent, son titre à la souveraineté (toujours dans les limites de la logique circulaire présentée plus haut). C'est la règle de l'article 9 de la même loi spéciale qui soumet les ordonnances bruxelloises à un contrôle juridictionnel de validité plus étendu que celui qui porte sur les décrets. Cette troisième objection n'est pas plus convaincante que les deux précédentes dans la mesure où ce contrôle dont la portée pratique est très faible n'a jamais pu être présenté comme de nature à enlever à Bruxelles son statut de Région fédérée, et ce d'autant moins qu'il se réduit proportionnellement à l'extension des contrôles de constitutionnalité confiés à la Cour d'Arbitrage sur toutes les normes de nature législative, ordonnances comprises.

Conclusion : si Bruxelles est envisagée en tant que Région, elle ne saurait sérieusement voir sa prétention à la souveraineté contestée. Plus délicate est, en revanche, la question de l'incidence que pourraient avoir sur cette prétention les compétences actuellement reconnues respectivement à la Communauté flamande et à la Communauté française dans les matières unicommunautaires sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Doit-on considérer que l'existence même de ces compétences exclut toute prétention de la Région bruxelloise à la souveraineté et la relègue par conséquent au rang de condominium des Régions wallonne et flamande, de sorte que - à suivre l'enseignement de la Cour internationale de Justice dans l'affaire du *différend frontalier Burkina Faso - République du Mali* <sup>29</sup> - le sort de Bruxelles dans le cadre du processus confédéral serait réglé, non par les Bruxellois eux-mêmes, mais par le commun accord des Wallons et des Flamands ?

Cette question renvoie à l'affrontement bien connu entre les visions flamande et francophone du fédéralisme belge : un fédéralisme fondé essentiellement sur deux communautés pour les uns, sur trois régions pour les autres. Bruxelles est-elle essentiellement une sorte d'extension territoriale commune aux deux grandes Communautés française et flamande, ou au contraire une collectivité fédérée à part entière, même si, par exception, s'y exercent des compétences des deux grandes Communautés en dehors de leur assise territoriale de base, à savoir respectivement la région de langue néerlandaise et la région de langue française ? Il nous semble pour notre part que plusieurs arguments pèsent en faveur du deuxième terme de cette alternative.

Premier argument : les Communautés flamande et française n'exercent que certaines de leurs compétences sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Dans les matières biculturelles, biéducatives, bipersonnalisables et en matière d'emploi des langues, leurs décrets ne peuvent pas s'appliquer sur le territoire bruxellois. Les matières bipersonnalisables, comme les matières régionales, relèvent de la compétence des Bruxellois, à travers la Commission communautaire commune qui coïncide pratiquement avec la Région bruxelloise.

Deuxième argument : l'évolution institutionnelle récente témoigne d'une montée en puissance du fait régional et d'un relâchement du lien entre Bruxelles et les deux

---

<sup>29</sup> C.I.J., arrêt du 22 décembre 1986.

grandes Communautés. D'une part, la Communauté française a transféré, en vertu de l'article 138 de la Constitution, l'exercice de nombreuses compétences à la Région wallonne pour ce qui concerne la région de langue française, et à la Commission communautaire française de Bruxelles pour ce qui concerne la région bilingue de Bruxelles-Capitale. D'autre part, on a pu aussi observer un relâchement du lien entre la Région bruxelloise et la Communauté flamande depuis la dernière réforme de 2001 qui a supprimé l'appartenance des six membres bruxellois néerlandophones du Parlement flamand au Parlement de la Région bruxelloise.

Troisième argument : la collectivité politique qui se rapproche le plus du concept d'Etat, c'est la région et non la communauté, précisément parce que la première a, à la différence de la seconde, un territoire qui lui est propre.

De tout ceci, nous serions enclins à déduire que, au grand soir de la dissolution de la Belgique, Bruxelles pourrait prétendre au titre d'entité souveraine et indépendante, titre qui lui conférerait un droit à l'autodétermination sur son sort dans le cadre du processus confédéral.

### § 3. *Le mode d'exercice du droit à l'autodétermination des trois régions devenues souveraines*

Si l'on admet, à la suite de la démonstration que l'on vient d'exposer, que ce sont les trois Régions wallonne, flamande et bruxelloise qui pourraient se prétendre souveraines dans la seconde qui suit l'hypothétique dissolution de l'Etat belge, la question se pose alors de savoir par quelle procédure ces collectivités politiques pourraient exprimer leur volonté d'entrer dans telle ou telle structure confédérale avec tel ou tel partenaire. On a rappelé que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, garanti par l'article 1<sup>er</sup> commun aux Pactes des Nations Unies de 1966, ne confère aucun droit à la sécession. En revanche, il renvoie au droit pour les citoyens d'un Etat de participer aux affaires publiques et comporte la liberté de choix du statut interne et international par le peuple de cet Etat qui « doit avoir la possibilité de choisir entre différentes options, y compris l'indépendance »<sup>30</sup>. Les Régions wallonne, bruxelloise et flamande étant devenues par hypothèse des Etats indépendants et souverains, il appartiendrait à leurs citoyens, par la voix de leurs représentants ou par plébiscite, d'opter en faveur du maintien de leur indépendance fraîchement conquise ou d'un des statuts examinés dans la deuxième partie de la présente contribution.

### § 4. *La détermination des frontières des trois Régions devenues souveraines*

Si l'on admet l'ensemble du raisonnement qui précède, à défaut d'un accord en sens contraire, les limites actuelles des territoires des trois Régions que comprend la Belgique fédérale acquerraient le caractère de frontières protégées par le droit international. La souveraineté bruxelloise ne s'exercerait donc que sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale dont les limites ont été arrêtées par l'article 2 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. On sait que cette disposition a renvoyé aux limites de la région bilingue de Bruxelles-Capitale telles que arrêtées par les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative qui remontent elles-mêmes aux frontières fixées en 1963. Sans contredire les

<sup>30</sup> M.G. KOHEN, « Le problème des frontières en cas de dissolution et de séparation d'Etats : quelles alternatives ? », in *R.B.D.I.*, 1998/1, p. 149.

prémises qui fondent notre raisonnement, l'on pourrait néanmoins objecter que, sur certains points, ces frontières prêtent le flanc à la discussion. Nul n'ignore que le tracé de 1963 a été accepté, et par la suite, confirmé, en échange de garanties relatives à la protection des populations francophones souvent majoritaires dans les communes de la périphérie bruxelloise, et moyennant le maintien de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde. La transformation de la frontière linguistique en frontière internationale pourrait justifier la demande par la Région bruxelloise d'une négociation avec la Région flamande visant à en rectifier le cas échéant le tracé, pour tenir compte des résultats d'un plébiscite permettant aux populations des communes périphériques dites à facilités d'exprimer leur volonté de se rattacher à Bruxelles ou à la Flandre. L'*Uti possidetis* n'est en effet que « une règle dispositive à laquelle les Etats peuvent déroger »<sup>31</sup>. Le droit international n'oblige pas les Etats à prendre la volonté des habitants en considération lorsqu'ils décident du tracé des frontières<sup>32</sup>, mais bien sûr rien ne les empêche de le faire. Au contraire, un principe de légitimité démocratique devrait les y inciter, étant entendu que, de toute manière, les règles du droit international relatives à la protection des minorités devront s'appliquer de part et d'autre de la nouvelle frontière.

## II. L'avenir de Bruxelles dans un cadre confédéral

Nous venons de montrer que la Région bruxelloise a de sérieux atouts à faire valoir dans l'hypothèse où l'Etat belge viendrait à se dissoudre. Mais ces atouts demeurent suspendus à bien des incertitudes ; pour tout dire à de véritables séries d'incertitudes. Il n'est pas inutile de les récapituler avant d'aller plus loin, pour en circonscrire la portée avec la plus grande précision possible.

La première série tient dans le *modus operandi* de la transformation de l'Etat belge. Nous avons « privilégié » deux hypothèses : la sécession unilatérale d'une des composantes et la dissolution concertée. En droit constitutionnel, la sécession est évidemment illicite, mais en droit international, elle n'est ni interdite ni permise : elle relève d'un processus purement factuel et politique. Les Etats tiers doivent respecter un principe de non-intervention : ils ne peuvent que « constater le résultat des effectivités qui se seront déployées sur le terrain »<sup>33</sup>. Quel que soit ce résultat, le droit international des droits de l'homme continuera à s'appliquer<sup>34</sup>. Pour le surplus, la sécession est un saut dans l'inconnu.

Une sécession de la seule Région flamande pourrait-elle, si les Bruxellois et les Wallons en avaient la volonté, conduire au maintien d'un Etat belge résiduaire, l'Etat

<sup>31</sup> M.G. COHEN, *op. cit.*, p. 152.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 148.

<sup>33</sup> O. CORTEN, « Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et *uti possidetis* : deux faces d'une même médaille ? », in *Démembrements d'Etats et délimitations territoriales*, *op. cit.*, p. 427.

<sup>34</sup> Observation générale du Comité des droits de l'homme des Nations Unies n° 26 (61) du 29 octobre 1997 portant sur les questions touchant à la continuité des obligations souscrites par les Etats parties en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, A/53/40, vol. 1, 1998, p. 91.

flamand sollicitant sa reconnaissance internationale de son côté ? On l'a dit, la question demeure ouverte.

Une sécession de la Communauté flamande ne serait pas moins problématique pour Bruxelles dès lors que ladite Communauté prétendrait englober la Région bruxelloise. Celle-ci devrait alors faire elle-même sécession de la Communauté flamande en présentant les arguments rappelés ci-dessus en faveur de la primauté du « fait régional » sur le « fait communautaire ». Ou, autre hypothèse, ce serait l'Etat belge résiduaire qui prétendrait combattre la sécession flamande.

Dans ces scénarios sécessionnistes, on doit encore ajouter celui qui verrait Bruxelles déclarer son indépendance en premier lieu, avant la Région flamande ou la Communauté flamande. Il faut reconnaître que ce scénario politiquement très improbable, faut-il le dire, aurait l'avantage de forcer la Communauté flamande à faire enfin un choix dénué de toute ambiguïté : ou bien, elle s'opposerait à cette sécession bruxelloise et affirmerait son attachement à l'Etat belge actuel ; ou bien, elle proclamerait à son tour son indépendance, mais en sachant que Bruxelles ne se laisserait pas absorber par elle.

En toute hypothèse, on le voit, Bruxelles aurait son mot à dire. Bruxelles serait même le nœud du problème, un nœud qui ne saurait être dénoué sans elle ni contre elle. En effet, ces diverses occurrences virtuelles de sécession créeraient des conflits qui ne pourraient se résoudre que de deux manières : par l'accord des parties, ou par la force. Même s'il faut toujours redouter l'usage de la seconde, on peut espérer que le premier suffirait à stabiliser la situation que les Etats tiers n'auraient plus alors qu'à reconnaître. Dans l'inévitable négociation qui conduirait à cet accord, la Région bruxelloise a institutionnellement et politiquement les titres requis pour exiger d'y participer en tant que partenaire à part entière.

Il en va *a fortiori* de même si la disparition de l'Etat belge devait d'emblée se produire à la suite d'une dissolution concertée et convenue.

La deuxième série d'incertitudes tient dans l'applicabilité de la règle de l'*Uti possidetis*. On l'a dit, une partie importante, quoique minoritaire, de la doctrine conteste cette applicabilité, dans l'hypothèse d'une sécession ou d'une dissolution, aux frontières intérieures de l'Etat démembré. Il faut en outre rappeler la difficulté d'ordre logique à laquelle on se heurte quand on décide d'appliquer la règle. Théoriquement, « l'*Uti possidetis* entre en lice seulement une fois le nouvel Etat constitué. Son but est d'établir l'assise territoriale de l'Etat et non de justifier son accession à l'indépendance »<sup>35</sup>. Cette nouvelle série d'incertitudes n'est cependant pas non plus invincible.

Concrètement, dans le cas de l'Etat belge, l'accession à l'indépendance ne pourrait être revendiquée, au terme d'une sécession suivie d'un accord ou d'une dissolution concertée, que par la Région flamande, la Région bruxelloise, la Région wallonne (éventuellement amputée de la région de langue allemande) et la Communauté germanophone. Les Communautés française et flamande sont beaucoup moins bien placées pour revendiquer la qualité d'Etat, celle-ci comprenant en principe la maîtrise exclusive d'un territoire propre, dans la mesure où elles partagent, par cer-

<sup>35</sup> M.G. COHEN, *op. cit.*, p. 158.

taines de leurs compétences, un territoire commun, celui de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Si les trois Régions et la Communauté germanophone ou une de ces entités devaient prétendre accéder à l'indépendance et si un conflit devait naître au sujet du tracé de la nouvelle frontière internationale les séparant, on voit mal comment les partenaires de la négociation pourraient éviter de se référer à la règle de l'*Uti possidetis* en cas de désaccord persistant<sup>36</sup>. Dans tous les cas de figure, et tel est l'essentiel pour notre propos, Bruxelles pourrait revendiquer au moins le respect de son intégrité territoriale actuelle.

Il nous reste maintenant à passer en revue les différents statuts que la Région bruxelloise pourrait se donner en faisant usage de sa nouvelle souveraineté.

On l'a déjà signalé dans l'introduction : les scénarios sont innombrables, et le droit n'a nulle vocation à en sélectionner l'un ou l'autre *a priori*. D'un point de vue juridique, tout peut être construit<sup>37</sup>, et l'on sait que les constitutionnalistes belges ont une imagination fertile.

Rappelons très brièvement les quelques scénarios théoriquement concevables ou qui ont été évoqués dans les débats publics<sup>38</sup>.

*L'indépendance.* Bruxelles et sa population décideraient de ne pas entrer dans le jeu du confédéralisme, et de faire cavalier seul.

*La fusion.* Bruxelles et sa population pourraient renoncer à leur indépendance et solliciter leur annexion, soit dans le cadre d'un Etat unitaire, soit dans celui d'un Etat fédéral, à l'un des autres partenaires de la confédération - la Flandre<sup>39</sup> ou la Wallonie. Dans le second cas, l'absence de contiguïté territoriale entre Bruxelles et la Wallonie pourrait être source de difficultés. Les principales d'entre elles devraient cependant être surmontées grâce aux libertés de circulations garanties par l'Union européenne<sup>40</sup>.

*La participation à la confédération.* Bruxelles et les Bruxellois pourraient aussi décider d'entrer dans les liens du traité confédéral envisagé par hypothèse avec la Wallonie et la Flandre, et de convenir de la gestion commune de certaines de ses com-

<sup>36</sup> Même N. ANGELET, *op. cit.*, p. 220, le reconnaît.

<sup>37</sup> En s'inspirant le cas échéant, *mutatis mutandis*, des divers statuts des capitales fédérales. Voyez à ce propos C. VAN WYNSBERGHE, « Les capitales fédérales, une comparaison », in *Revue internationale de politique comparée*, 2003, vol. 10, n°1.

<sup>38</sup> On en trouve sept chez A. BINET et J. KOTEK, « Fédéralisme et régionalisme en Europe. Le devenir de Bruxelles », in *La Belgique et ses nations dans la nouvelle Europe*, sous la dir. de J. Lemaire et A. Miroir, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997, p. 93-108.

<sup>39</sup> Les députés du Vlaams Parlement J. Van Hauthem, K. Van Overmeire, G. Van Steenberghe, M. Dillen, L. Van Nieuwenhuyzen et F. Dewinter ont rédigé dans cette perspective un essai de Constitution pour un Etat flamand unitaire dont Bruxelles serait la capitale : cfr *Vlaams Parlement*, stuk 726/1, 2005-2006.

<sup>40</sup> Le scénario d'une « Belgique fédérale Wallonie-Bruxelles » imaginé à la suite d'une « sécession flamande » a été présenté par Ch. FRANCK, A.-. P. FROGNIER, B. REMICHE ET V. VAGMAN dans leur *Manifeste Choisir l'avenir* : cfr le n° spécial de *La Revue générale*, janvier 1997, p. 43-44.

pétences. Lesquelles ? Sur ce point, le droit n'a rien à imposer ni à exclure : les partenaires mettent en commun ce qu'ils veulent. La mise en commun peut être minimaliste (défense, certains aspects des relations internationales, ...), mais rien n'empêche qu'elle soit plus ambitieuse. On peut parfaitement imaginer que le futur traité confédéral reprenne *de plano* les règles actuelles qui régissent l'exercice des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ; ou accentue la dimension de cogestion de Bruxelles par la Wallonie et la Flandre sur le modèle de ce qui avait été imaginé par les auteurs du *Proeve van Vlaamse Grondwet*<sup>41</sup> ; ou encore, et à l'inverse, opère un relâchement de l'emprise de la Wallonie et de la Flandre sur la gestion de Bruxelles (sur le modèle de ce que proposent les auteurs du *Manifeste Bruxellois*<sup>42</sup>). Ici encore, le droit n'a rien à exclure. L'on notera que les derniers scénarios recensés (accentuation ou atténuation de la cogestion) pourraient d'ores et déjà être envisagés même si la Belgique ne s'engageait pas sur la voie confédérale.

On aperçoit ainsi que le confédéralisme n'a pas *nécessairement et juridiquement vocation* à bouleverser la manière dont les compétences des uns et des autres sont réparties aujourd'hui concrètement à Bruxelles, même si politiquement ces bouleversements seraient plus que probables. Le seul changement qui, juridiquement, interviendrait à coup sûr en cas de passage au confédéralisme, consisterait en ce que Bruxelles aurait le droit de consentir, en permanence, au statut qui est le sien : le pacte confédéral qui régirait ce statut ne pourrait être mis en place qu'avec l'accord de Bruxelles, ne pourrait être modifié qu'avec son accord, et Bruxelles aurait, à tout moment, le droit de faire sécession, de "sortir du pacte" si son statut ne lui convient plus. Nous touchons ici au cœur de la distinction entre le fédéralisme et le confédéralisme<sup>43</sup>.

*Le district confédéral.* Dans son ouvrage de 1955 consacré aux *Confédérations d'États*, Charles Durand notait que rien, dans la définition juridique du confédéralisme, ne s'opposait à ce qu'un territoire soit soustrait à l'emprise de chacune des unités constituantes de la confédération, aux fins d'y créer une capitale de cette confédération, où siègeraient les organes de celle-ci ainsi que, le cas échéant, certains des lieux de pouvoirs des unités constituantes<sup>44</sup>. En d'autres termes, le modèle du "district fédéral", dont l'exemple type est *Washington DC*<sup>45</sup>, pourrait être

---

<sup>41</sup> Cfr J. CLEMENT, W. PAS, B. SEUTIN, G. VAN HAEGENDOREN, J. VAN NIEUWENHOVE, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, Die Keure, 1996. Voyez à ce propos « Hoorzittingen over een Vlaamse Grondwet. Een inhoudelijke en rechtsvergelijkende verkenning. De juridische invalshoek van het boek 'Proeve van Vlaamse Grondwet voor Vlaanderen », *Verslag namens de Commissie Vlaamse Grondwet* uitgebracht door C. Bex, *Vlaams Parlement, Stuk 813/1*, 2005-2006.

<sup>42</sup> L'association « Manifestobru » a rédigé deux manifestes dans ce sens. Le premier date du 4 février 2003 et le second, rédigé avec la collaboration des groupes « Aula Magna » et « bruXsel.org », à la suite de l'appel *Nous existons, Wij bestaan, We exist*, date du 23 mai 2007. On en trouve les textes sur le site [www.manifestobru.be](http://www.manifestobru.be). Pour une synthèse de leur esprit, voyez not. A. MASKENS, « Les Bruxellois doivent abandonner le clivage linguistique », in *Le Soir*, 10 mars 2006.

<sup>43</sup> Cfr Ch. DURAND, *op. cit.*, p. 86-87 et 167.

<sup>44</sup> Cfr *ibidem*, p. 31.

<sup>45</sup> Voyez sur ce modèle l'étude précitée de C. VAN WYNSBERGHE.

transposé dans un schéma confédéral<sup>46</sup> : le "district confédéral" serait alors administré directement par les organes de la confédération. Ce modèle pourrait être choisi pour Bruxelles, pourvu que les Bruxellois y consentissent. Il est souvent décrit, au motif qu'il relègue les habitants du district au rang de citoyens de seconde zone. Il est vrai que les habitants du district de Columbia ne disposent pas d'une représentation digne de ce nom au Congrès américain, qui pourtant a autorité sur eux. Toutefois, le droit comparé trace d'autres pistes, plus respectueuses des droits démocratiques des habitants du district : on songe par exemple - mais il s'agit d'Etats fédéraux - au cas de Canberra, Brasilia, ou encore New Delhi. Dans l'hypothèse du district confédéral, les Bruxellois seraient privés du droit de participer à la gestion d'un véritable Etat, ce qu'il est permis de juger peu enviable pour tous ceux qu'enthousiasme encore le « métier de citoyen ».

*Le district européen.* L'idée fut lancée, il y a quelques années<sup>47</sup>, de faire de Bruxelles un district européen, sous administration directe de l'Union européenne. Du moment que les Bruxellois y consentent, cette solution est, du point de vue juridique, parfaitement réalisable. Encore faut-il cependant qu'elle soit réaliste, ce dont doutent les commentateurs les plus avisés de part et d'autre de la frontière linguistique. La souveraineté - pénale, fiscale, ou autre - que l'on demanderait à l'Union d'exercer sur Bruxelles exigerait rien moins que cette Union devienne elle-même un Etat à part entière. Il est douteux que les 27 soient tous preneurs d'un tel bouleversement copernicien du statut juridique de l'Union ...<sup>48</sup>

On le voit, les scénarios sont *a priori* multiples et la brève recension ici effectuée n'épuise en aucune manière l'imagination juridique. Quoiqu'il en soit cependant, leur particularité réside dans le fait qu'ils ne pourront voir le jour sans que Bruxelles y adhère volontairement. Cette exigence de consentement fait que, sans doute, certains scénarios sont plus improbables que d'autres, tant il est vrai que l'on n'aperçoit pas, *a priori*, les raisons qui pourraient pousser un corps de citoyens à renoncer à la faculté d'autodétermination qui est la sienne en se plaçant sous le diktat des autres.

## Conclusions

En prenant, pour les besoins de l'exercice, l'hypothèse d'une révolution proprement confédérale au sérieux, et en restant dans les limites d'un raisonnement strictement juridique, nous avons, en définitive, défendu deux idées, sans cacher les nombreuses incertitudes qui les affectent.

---

<sup>46</sup> Le groupe de réflexion flamand *In de Warande* suggère de s'inspirer en partie de ce modèle pour imaginer un statut qui mettrait Bruxelles sous la dépendance de deux Etats indépendants, la Flandre et la Wallonie (technique du *condominium*), en attendant que Bruxelles devienne, à terme, la capitale de l'Union européenne : cfr *Manifeste pour une Flandre indépendante dans l'Europe unie*, Bruxelles, Groupe de réflexion « In de Warande », 2006, p. 201-212.

<sup>47</sup> Notamment par L. TOBBACK en novembre 1997 .

<sup>48</sup> Cfr Chr. FRANCK et F. DELMARTINO, « Bruxelles, l'Union européenne et le 'scénario européen' », in *Bruxelles et son statut*, sous la dir. de E. Witte, A. Alen, H. Dumont, R. Ergec, Bruxelles, Larcier, 1999, p. 721-742.

La première : au cours de la procédure de dissolution de l'Etat belge, préalable obligé à une recomposition confédérale, Bruxelles et les Bruxellois conquerront le droit de décider eux-mêmes de leur propre sort. Avec l'amertume en moins, notre analyse rejoint ici le constat que faisait Marc Platel dans sa récente *Communautaire geschiedenis van België* : « zelfs met een confederaal model is het niet zo vanzelfsprekend een min of meer aanvaardbare oplossing voor de hoofdstad van Vlaanderen uit te dokteren. Zeker niet meer sinds men ook aan Vlaamse kant instemde met een evolutie waarbij men de Brusselaars zelf het zo goed als exclusieve beslingsrecht heeft gegeven over hun staatskundig organisatie<sup>49</sup>.

La deuxième: en droit, toutes les options sont ouvertes quant à l'usage que les Bruxellois voudraient faire de leur nouvelle souveraineté, de l'indépendance à l'annexion consentie, en passant par leur participation à l'hypothétique confédération selon des modalités à négocier avec les Etats partenaires de celle-ci. Moyennant une réserve que nous tenons à ajouter : les droits de la minorité néerlandophone bruxelloise doivent être évidemment garantis dans la plus parfaite conformité avec les standards internationaux prévalant en la matière.

Malgré la fermeté de ces deux idées, nous voudrions insister une dernière fois sur le ton modeste, prudent et résolument conditionnel dont nous avons tenu à assortir tous les développements qui nous ont conduit à les formuler. La présente contribution n'est qu'un premier essai de réflexion qui justifie bien des approfondissements, des prolongements et surtout des discussions. Le principal mérite que l'on voudrait lui voir reconnaître serait d'alimenter l'indispensable débat sur les questions qu'il pose, un débat auquel devraient d'urgence prendre part non seulement les constitutionnalistes, les internationalistes, les politologues et les économistes<sup>50</sup>, mais aussi les organisations et les citoyens des sociétés civiles belges.

Sur le plan technique, c'est surtout le dialogue avec les spécialistes du droit international que nous voudrions susciter, tant nous sommes conscients des limites de la discipline des constitutionnalistes quand il est question du démembrement d'un Etat et d'une éventuelle recomposition de ses unités constituantes sous une structure confédérale qui relève, par définition, du droit international.

---

<sup>49</sup> M. PLATEL, *Communautaire geschiedenis van België van 1830 tot vandaag*, Leuven, Davidsfonds, 2004.

<sup>50</sup> On doit relever à cet égard la qualité du travail journalistique réalisé sur ces questions avec la collaboration de plusieurs personnalités du monde académique flamand par *De Standaard* dans son édition des 1<sup>er</sup> et 2 septembre 2007.