

Les Cahiers du GE WIF

Groupe d'Études pour la Wallonie intégrée à la France

N° 2 – Mai 2010

« Du partage de la dette belge et de la fixation des frontières »

Equipe rédactionnelle : Edgard Baeckeland, Guy Bertrand, Willy Burgeon, Jean-Alexis D'Heur, Paul Durieux, Jules Gheude, Jean-Sébastien Jamart, Philippe Lange, Jean-Luc Lefèvre, Jean Lerusse, Jean-Claude Matrige, Michel Pieret, Jean-François Renwart.

SOMMAIRE

Dans la préface qu'il a rédigée pour le livre de Jules Gheude « L'incurable mal belge sous le scalpel de François Perin » (éd. Mols, 2007), Xavier Mabille, président du Crisp précise :

Au cas où s'accomplirait l'hypothèse de la scission de l'État (...), il m'apparaît clairement que le problème ne pourrait qu'acquérir alors une dimension européenne et internationale qui lui fait défaut jusqu'à cette date. (...)

C'est un tout autre contentieux qui s'ouvrirait alors, sur des enjeux d'une autre nature et d'une autre dimension que celui des « débats communautaires ».

Les enjeux de succession juridique d'États se poseraient au premier rang, englobant les répartitions de dettes et créances sans s'y limiter.

Les frontières constitueraient un autre enjeu.

Tel est le sujet que le présent Cahier aborde.

Table des matières

Le partage de la dette belge en cas de démantèlement du pays ?	3
Que prévoit le droit international ? Les explications de Jean-Sébastien Jamart, maître de conférences à l'ULg	3
Une précision	5
Le point de vue du Français Jacques Lenain	6
– Le rappel des éléments et chiffres de base	
– Le partage de la dette entre les héritiers de l'État belge	
– La consolidation par la France des financements publics de solidarité	
Quel serait aujourd'hui l'impact de la dette wallonne sur celle de la France en cas d'intégration ?	13
La fixation des frontières	14
De prime abord, les choses peuvent paraître simples...	14
En réalité, les choses sont plus complexes	15
– Une déclaration unilatérale d'indépendance de la Flandre serait-elle licite sur le plan international ?	
– Le cas du Kosovo	
– Les conventions ONU se n'appliqueraient pas aux États successeurs de la Belgique	
– Le principe de la « table rase »	
– le principe de l' <i>uti possidetis iuris</i>	
– Quid d'une consultation des populations concernées ?	
– Bruxelles désenclavée grâce à la France ?	
– Le cas de la Communauté germanophone.	
En guise de conclusion	21

Le partage de la dette belge en cas de démantèlement du pays ?

Que prévoit le droit international ? Les explications de Jean-Sébastien Jamart, maître de conférences à l'Université de Liège.

Gewif : En cas de scission de la Belgique, qu'advierait-il de la dette belge ?

Jean-Sébastien Jamart : *Tout d'abord, il faut noter que la dette belge est presque exclusivement interne. Or, le droit international exclut de son champ d'application les dettes internes et ne vise que les obligations financières vis-à-vis des autres États et organisations internationales. Il ne s'intéresse pas aux dettes des États envers les particuliers. Il en laisse le soin aux règles de droit interne.*

Gewif : En droit interne belge, que se passe-t-il quand un débiteur disparaît et que ses héritiers refusent l'héritage ?

Jean-Sébastien Jamart : *Le créancier se retrouve quasi démuné. Il peut seulement demander la désignation d'un curateur à succession vacante, qui réalisera l'actif du défunt. Dans l'hypothèse où les actifs ne suffisent plus, le créancier serait perdant.*

Gewif : Dès lors, en cas de démantèlement du pays, que se passerait-il pour les détenteurs belges de bons d'État de l'État Belge ?

Jean-Sébastien Jamart : *La dette belge envers des personnes privées serait réglée selon les principes du droit interne belge, mais si la Belgique disparaissait, avec elle disparaîtraient aussi le débiteur, ainsi que le droit interne de l'État Belgique censé régir cette dette. Les créanciers de l'État Belgique disparu devraient, dans le meilleur des cas, se contenter des anciens « actifs » belges (bâtiments, trésor public). Mais, depuis 1999, la Belgique n'a cessé de vendre ses bijoux de famille. Sombre perspective donc pour les épargnants belges et les banques prêteuses... Mais, par contre, bonne nouvelle pour les États qui se créeraient sur le territoire anciennement belge et qui refuseraient tout « héritage » de la Belgique ainsi que l'appellation « Belgique » !*

Gewif : Accepter de succéder à la Belgique et en reprendre le nom serait donc absurde dans cette hypothèse...

Jean-Sébastien Jamart : *Cela signifierait, sur le plan juridique, accepter de succéder à l'entièreté de son énorme dette. Cela ne serait intéressant que « sous bénéfice d'inventaire », au cas où les actifs dépasseraient en valeur celle des dettes, ce qui est loin d'être certain !*

Gewif : Si la Flandre devait déclarer son indépendance, il est donc préférable que la Wallonie et Bruxelles ne réclament pas l'appellation « Belgique » et qu'ils ne déclarent pas succéder à la Belgique ?

Jean-Sébastien Jamart : *Oui. Car reprendre le nom de Belgique serait juridiquement reprendre à son compte 100% de la dette interne « non publique et internationale » de l'État Belgique.*

Gewif : Et pour ce qui est de la partie « publique et internationale » de la dette belge, comment les choses se passeraient-elles ?

Jean-Sébastien Jamart : *Nous parlons donc ici de la partie de la dette due par l'État belge à d'autres États ou à des organisations internationales telles que le FMI, la Banque mondiale, la BERD, la Banque européenne d'investissement. La Convention sur la succession d'État en matière de biens, d'archives et de dettes d'État de 1983 nous dit que la répartition de la dette publique internationale doit être équitable, compte tenu des actifs qui passent à l'État successeur. C'est l'article 40. Autrement dit, la répartition des dettes doit suivre la même clé de répartition que celle des actifs. Or, la Convention de 1983 n'est pas en vigueur et n'est pas signée par la Belgique. Tout au plus peut-on alors dire que les articles de la Convention de 1983 peuvent servir d'indications sur la démarche à suivre pour régler cette question de la dette belge internationale.*

Gewif : Mais concrètement, qu'advierait-il ?

Jean-Sébastien Jamart : *La répartition de la dette internationale sera tranchée dans ses modalités non par un droit international permanent et prévisible, mais par des accords entre les États successeurs, selon le rapport de force entre eux à un certain moment.*

Gewif : Comment cela s'est-il passé pour l'ex-Yougoslavie ?

Jean-Sébastien Jamart : *Le cas yougoslave est très intéressant car après un conflit long et pénible, l'accord de paix de Dayton de 1995 ne s'était intéressé qu'au partage des territoires et des populations. Il a fallu attendre six ans que « les choses se calment dans les esprits » pour conclure l'Accord de succession d'État aux biens, archives et dettes. Cette convention n'est entrée en vigueur qu'en juin 2004, soit treize ans après les déclarations d'indépendance de la Slovénie et de la Croatie !*

Gewif : Et qu'a-t-il été décidé ?

Jean-Sébastien Jamart : *En substance, il a été conclu que les actifs de l'ex-Yougoslavie reviendraient à chaque État successeur selon une clé de répartition variant selon la nature des actifs : entre 13,20 et 15,50% pour la Bosnie-Herzégovine, entre 23 et 28,49% pour la Croatie, entre 5,50 et 8% pour la Macédoine, entre 14 et 16,39% pour la Slovénie, entre 36,52 et 39,50% pour la Serbie-Montenegro. Les dettes relatives sont réparties en suivant ces clés de répartition prévues pour les actifs, conformément au principe établi à l'article 40 de la Convention de 1983.*

Gewif : Si l'on se base sur le constat du Professeur Michel Quévit selon lequel *jusqu'aux années soixante, donc pendant 130 ans, la Wallonie a largement contribué à la transition d'une Flandre rurale vers une Flandre industrielle et prospère* (voir son dernier livre « Flandre-Wallonie. Quelle solidarité ? », éd. Couleur Livres, 2010), la Wallonie aurait intérêt à ce que le partage de la dette, en cas de scission, s'opère au départ de la valeur des actifs reçus lors de la succession.

Jean-Sébastien Jamart : *Sa position serait, en effet, plus favorable, car la valeur des actifs du domaine public est nettement supérieure en Flandre. Je ne trouve pas cohérent de prendre en considération le critère de la population ou du PNB dans le partage de la dette, car il faut voir ce que l'on a fait comme investissement structurel avec l'argent qui a donné la dette. Il est clair qu'il ne faut pas mettre sur le même pied les dettes qui ont été faites pour financer les dépenses courantes de l'État, en matière de santé, de chômage, par exemple, et les dettes d'investissements, qui sont rentables à long terme pour les régions bénéficiaires et qui subsistent au bénéfice d'un territoire. Les dettes de sécurité sociale financées par l'emprunt ne contribuent pas l'année suivante à la vitalité du tissu économique d'un territoire.*

Une précision

D'aucuns ne manqueront pas de faire observer que la Belgique est une personne morale de droit public et que la décision de dissolution, la désignation des liquidateurs et les mesures transitoires nécessaires pourraient être prises par les organes dont elle dispose et au sein desquels siègent aussi bien les Flamands que les Wallons et les Bruxellois. La dette interne serait ainsi prise en considération par les liquidateurs.

Mais dans le cas d'un démantèlement soudain de la Belgique, provoqué par une proclamation unilatérale d'indépendance de la Flandre, il est clair que le droit interne belge ne pourrait plus être d'application et que seul le droit international de la succession d'État aurait autorité. Les litiges éventuels seraient alors du ressort de la Cour internationale de Justice.

Si, après la sécession de la Flandre, la Wallonie et Bruxelles décidaient de fusionner en conservant l'appellation Belgique, le droit belge pourrait alors être maintenu sur ce nouveau territoire. De même que les bons d'État belges, toujours valables et exigibles aux seules autorités belges. On peut imaginer, dans ce cas, que la Flandre refuserait de payer sa part de la dette belge. Mais elle ne pourrait être citée en justice belge « wallobruxienne », puisqu'elle serait un État étranger. Seuls le droit international et la Cour internationale de Justice pourraient trancher.

D'autre part, on voit mal comment l'Union européenne pourrait se mêler de l'affaire. Au nom de quel article du Traité de Lisbonne ? On observe d'ailleurs que l'UE n'intervient pas au Pays basque ou en Irlande du Nord, où la situation est pourtant plus dramatique que chez nous.

Le point de vue du Français Jacques Lenain

Dans la Cahier n °1, nous avons reproduit l'analyse du Français Jacques Lenain quant aux trois formes d'union envisageables de la Wallonie avec la France. Voyons à présent comment il conçoit le problème de la dette en cas de partition du Royaume de Belgique.

o

Le rappel des éléments et chiffres de base

Gewif : Dans le cas de l' « union-intégration » que vous prônez, comment le partage de la dette publique belge pourrait-il s'opérer ?

Jacques Lenain : *L'essentiel de la question financière, pour les États successeurs, me paraît résider moins dans la reprise du stock de la dette fédérale belge que dans l'existence des déficits annuels structurels après l'extinction de la solidarité financière interrégionale, donc après le retrait flamand. Je voudrait tout d'abord rappeler les éléments et chiffres de base. Si nous partons de ceux de 2005...*

Gewif : ... Pourquoi ne pas prendre des données plus récentes ?

Jacques Lenain : *2005 est l'année pour laquelle on dispose d'analyses sur les transferts financiers intra-beles, qui sont indispensables pour apporter une réponse complète. Pour ce qui est des chiffres, ce qui importe, ce sont les ordres de grandeur et les proportions entre les agrégats, pas de mettre en avant les derniers chiffres disponibles. D'autant que nous ne savons pas exactement quand le démantèlement de l'État belge pourrait se produire...*

Gewif : Mais la crise n'a-t-elle pas modifié sensiblement ces proportions ?

Jacques Lenain : *Non, tous les agrégats se dégradent dans les mêmes proportions, tant en France qu'en Belgique. En 2009, la France et la Belgique ont vu leur PIB baisser respectivement de 2,2 et 3%.*

Gewif : Ce qui signifie donc que l'impact de la reprise de la dette et du déficit ne serait donc pas proportionnellement plus important ?

Jacques Lenain : *C'est la capacité de la France à le supporter qui aura diminué, avec des comptes nettement plus dégradés à partir de 2009 et pour une longue période.*

Gewif : Partons donc des données de 2005...

Jacques Lenain : *En 2005, le PIB belge était de 298 milliards d'euros. Il était constitué pour 170 milliards par la Région flamande (57%, pour 57% de la population belge), pour 70 milliards par la Région wallonne (23,5%, pour 33% de la population) et pour 58 milliards*

par la Région bruxelloise (19,5%, pour 10% de la population). L'État belge est très endetté, bien plus que l'État français en proportion de son PIB. Toutefois, depuis 1999, les comptes publics annuels sont approximativement équilibrés, ce qui a permis d'engager un processus sérieux de réduction de la dette, ramenée à 270 milliards d'euros et près de 90 % du PIB en 2005 (contre 66 % alors pour la France). Ces résultats sont partiellement dus au recours à certains expédients, comme la cession d'une part notable du patrimoine de l'État fédéral. La Belgique doit consacrer annuellement aux intérêts de cette dette plus de 4 % de son PIB (contre nettement moins de 3 % pour la France). La crise économique actuelle fragilise grandement ces résultats, déjà remis en cause pour ces toutes prochaines années.

Gewif : La dette belge est principalement portée par le pouvoir fédéral...

Jacques Lenain : *Oui, à hauteur de 90%, le solde étant partagé à parts équivalentes entre les Régions et Communautés d'une part, les pouvoirs locaux (provinces, communes et intercommunales) d'autre part, la dette de la sécurité sociale n'étant pas significative.*

Gewif : Mais ce sont la Région wallonne et la Communauté française qui sont davantage exposées au risque de l'endettement.

Jacques Lenain : *En effet. Les milieux dirigeants flamands, politiques et économiques, sont bien convaincus que cette situation d'endettement « fédéral » tient à la situation de la Wallonie et que la Flandre, pour ce qui la concerne, saurait aisément y mettre fin si elle était financièrement plus autonome, c'est à dire fiscalement souveraine et déchargée de la solidarité financière intra-belge, au moins partiellement dans un premier temps.*

Le partage de la dette entre les États héritiers de l'État belge

Gewif : Venons-en maintenant à la manière de répartir la dette entre les héritiers de l'État belge...

Jacques Lenain : *Il devrait obéir au principe de partage équitable qui doit être généralement appliqué aux actifs et aux passifs immatériels. Et très précisément aux dettes d'État. Fondamentalement, pour mettre en œuvre les partages fondés sur ce principe d'équité, il faut faire application d'une clé représentative de l'importance relative des États successeurs. Cette clé peut être l'expression soit de leur population, soit de leur production économique, ou de la combinaison de ces deux critères.*

Gewif : Dans le cas de la Tchécoslovaquie, on s'est basé sur le rapport des populations.

Jacques Lenain : *Exact : un tiers Slovaquie, deux tiers Tchéquie. Il faut observer que la clé « population » a l'avantage de reposer sur une donnée plus objective – le*

dénombrement de la population – que la clé « économie », fondée sur le PIB, lequel repose sur des hypothèses et données conventionnelles.

Gewif : Pourrait- on appliquer cette clé « population » pour la Belgique ?

Jacques Lenain : *La définition d'une telle clé serait simple dans le cadre d'une succession « à deux », car il se trouve que les rapports de population et de PIB, de la Flandre d'une part, de l'entité Wallonie-Bruxelles d'autre part, donnent des résultats équivalents. Cette clé de partage, qui serait donc la clé « population », de résultat identique à la clé « PIB », aboutirait alors à une répartition des actifs et des dettes sur la base de 57 % pour la Flandre et de 43 % pour l'ensemble Wallonie-Bruxelles.*

Gewif : Et dans le cas d'une succession à trois ?

Jacques Lenain : *Dans une succession à trois, il ne me paraîtrait pas équitable de retenir une clé « PIB », car elle aboutirait à surpondérer inconsiderément Bruxelles, du fait même du caractère conventionnel du mode de calcul de cet agrégat économique, qui avantage toute région-capitale. Le choix de la clé « population » aboutirait alors au chiffre de 33 % pour la seule Wallonie. Cette méthode mettrait donc près de 105 milliards d'euros (43 %) de la dette fédérale belge à la charge du couple wallo-bruxellois. Ce montant représenterait plus de 80 % de celui de son PIB (105/130). Ce rapport dette publique/PIB serait porté à 90 % au moins avec la prise en compte des dettes régionales et des autres institutions publiques wallo-bruxelloises.*

Gewif : Une situation supportable...

Jacques Lenain : *Avec une entité wallo-bruxelloise constituée en un État unifié et solide, cette situation pourrait en effet paraître supportable au premier abord. Mais il n'en serait rien.*

Gewif : Pourquoi ?

Jacques Lenain : *D'abord parce que, comme je l'ai dit, le PIB bruxellois est, comme celui de toute région-capitale, artificiellement gonflé. Ensuite parce que le contexte de la partition serait défavorable à la marche de l'économie et donc aux rentrées de recettes publiques. Tendances négatives accentuées par les incertitudes des acteurs économiques sur la viabilité du couple wallo-bruxellois. Et surtout parce qu'il faut prendre en compte le fait majeur que le nouvel État serait d'emblée placé en déficit annuel massif et chronique avec le retrait des financements de solidarité de source flamande, de l'ordre de 5/7 milliards d'euros par an. Aussi, la masse de cette dette s'accroîtrait-elle très vite, sous l'effet de cette charge annuelle structurelle financée par l'emprunt, évolution qui serait aggravée par la perte de recettes provoquée par le contexte d'ensemble dégradé de la partition, tout cela sans solution de ralentissement à moyen terme. Cette sombre perspective, par sa seule existence, décrédibilise complètement la fiabilité d'un État wallon indépendant. Et tout autant celle d'un État wallo-bruxellois. Alors qu'un tel niveau d'endettement, de plus galopant, incomberait*

avant tout à la Wallonie, il serait bien imprudent de compter, dans le cadre de l'État wallo-bruxellois, sur une solidarité bruxelloise significative dans son niveau et sa durée. Il est en effet douteux qu'une majorité de Bruxellois, compte tenu de la composition de la population de Bruxelles, où l'esprit wallon est minoritaire, soutiennent durablement un cadre commun qui les obligerait à accepter une solidarité financière aussi contraignante au bénéfice des Wallons, en les obligeant à partager avec eux, outre une restriction des services publics et des avantages sociaux, un endettement massif et croissant, et ce sur une durée sans fin.

Gewif : Revenons à l'hypothèse d'un État wallon indépendant...

Jacques Lenain : *Sa situation serait assurément et immédiatement catastrophique. Il pourrait devoir hériter, en effet, de 33 % de la dette fédérale, soit près de 80 milliards d'euros (avec les données de l'année 2005). Ce qui représenterait près de 115 % de son PIB régional (70 milliards pour 2005).*

Gewif : Des États parfaitement honorables présentent un ratio aussi mauvais...

Jacques Lenain : *Sans doute. Mais si on ajoute que la Région wallonne est déjà endettée à hauteur de près des deux tiers de son PIB, que ses comptes publics annuels, déjà d'équilibre incertain, seraient vivement perturbés pendant la phase de la partition, facteur de dérèglement de l'économie, et que cette nouvelle Wallonie entamerait son existence avec un impasse financière annuelle additionnelle de plusieurs milliards d'euros après le retrait financier flamand, impasse qui serait de plus accentuée par la taxation par Bruxelles des navetteurs wallons devenus des travailleurs frontaliers, la situation deviendrait vite intenable, avec l'accumulation de déficits annuels chroniques, massifs à l'échelle de la Wallonie puisqu'ils seraient rapidement supérieurs à 10 % de son PIB. Cela déboucherait rapidement sur la paupérisation du peuple wallon et sur une crise majeure, voire même sur l'éclatement du pays wallon.*

Gewif : Et si cet État wallon passait un contrat d'association avec la France. ?

Jacques Lenain : *Une simple union-association avec la France de l'État wallon, comportant éventuellement une assistance financière sous la forme de prêts et de garanties, et l'apport de quelques subsides européens, permettrait sans doute d'atténuer momentanément les rigueurs d'une telle situation. Mais elle la laisserait perdurer, sans perspective visible de redressement sérieux.*

Gewif : D'où votre plaidoyer en faveur d'une union-intégration de la Wallonie à la France...

Jacques Lenain : *Seule cette option permettrait de régler la question de la dette wallonne héritée de l'État belge, et ce radicalement, sans porter atteinte à l'autonomie wallonne. En effet, l'État français serait alors substitué de plein droit à la Wallonie dans la succession à l'État fédéral belge et prendrait cette dette juridiquement à son*

compte, intégralement, comme il prendrait aussi à son compte, à titre pérenne, le déficit annuel structurel des institutions publiques et de sécurité sociale ex-belges pour la part intéressant la Wallonie. Le même double engagement vaudrait tout autant pour le couple wallo-bruxellois si Bruxelles faisait également le choix de l'union-intégration.

Gewif : Concrètement, qu'est-ce que cela représenterait pour la France ?

Jacques Lenain : *Dans cette hypothèse d'une union-intégration à la France de la Wallonie ou du couple wallo-bruxellois, la dette financière publique française (toutes entités réunies) serait majorée l'ordre de 9 % (105/1140 milliards d'euros, avec les données de 2005), mais le PIB français étant lui-même accru de près de 7 % par l'effet de cette union, le rapport dette/PIB serait à peine aggravé, passant de 67 % à 68 %. Ainsi, globalement, l'impact financier pour la France de la reprise du stock de la dette wallonne ou wallo-bruxelloise serait très faible.*

Gewif : Dans un premier temps peut-être, mais après ?

Jacques Lenain : *L'impact augmenterait sensiblement au fil des ans, par l'effet du surcoût d'endettement annuel engendré par le financement du déficit annuel structurel des comptes publics wallo-bruxellois. Exprimé par le ratio dette/PIB, cet impact pourrait être d'environ un demi-point supplémentaire par an, toutes choses égales. Pour la Wallonie seule, l'effort français ne serait pas moindre, puisque le déficit public annuel wallo-bruxellois tient presque entièrement au déficit public wallon. Au total, cette question de la reprise de la dette wallonne ou wallo-bruxelloise par la France ne devrait pas être d'une importance telle qu'elle pourrait orienter substantiellement la position des pouvoirs publics français dans un sens négatif, contrairement à une opinion très répandue chez les francophones de Belgique. Toutefois, cette appréciation optimiste doit être pondérée par les conséquences, encore incertaines mais inquiétantes, de la crise économique, qui pourraient dévaster pour plusieurs années les comptes publics de la France comme de la Belgique.*

Gewif : Dans son dernier ouvrage « Flandre-Wallonie. Quelle solidarité ? », le professeur Michel Quévit explique que, durant 130 ans, la Wallonie a payé pour la Flandre. La Flandre ne pourrait-elle pas être redevable, en cas de partition, d'une dette spécifique au titre de ce passé ? Au total, celle-ci compenserait celle-là, réduisant à peu ou à rien la dette wallo-bruxelloise...

Jacques Lenain : *Il s'agit ici d'un fantasme auquel il faut faire un sort. Sans doute la Wallonie a-t-elle contribué par le passé à l'enrichissement collectif des Belges grâce sa puissance minière et industrielle. Elle a contribué au décollage économique de Flandre et donc à sa prospérité actuelle. Mais il n'y a pas de précédent historique de scission d'États qui attesterait l'existence d'une telle pratique. Dans toute succession d'État, on constate les dettes et les actifs dudit État pour leur valeur à la date de la partition. On ne les reconstitue pas sur de nouvelles bases en reconstruisant fictivement le passé économique et financier de l'État en question sur plusieurs*

décennies ou siècles. Qui plus est, un tel exercice serait techniquement irréalisable, car les meilleurs et les plus neutres des experts ne parviendraient pas à s'accorder. Et il est politiquement invraisemblable car on voit mal pourquoi la Flandre accepterait un tel argumentaire, qui est tout sauf incontestable, la force de travail des Flamands ayant aussi contribué à la croissance d'ensemble de la Belgique. Pour ultime preuve de l'absurdité d'une telle prétention, on soulignera que les dommages de guerre sont rarement, et encore pour seulement une faible part, à la charge des vaincus, alors que les vainqueurs pourraient pourtant imposer leur chiffrage.

Gewif : Mais la Flandre ne pourrait-elle pas faire d'elle-même un geste ?

Jacques Lenain : *Il n'est pas impossible que l'État flamand, qui serait financièrement très enrichi par la partition (au moins momentanément), accepterait, par un acte discrétionnaire, de prendre plus que sa part théorique de la dette publique belge, pour alléger d'autant les quotes-parts wallonne et bruxelloise. Mais ce geste serait nécessairement de portée limitée et donc non susceptible de renverser la situation pour la Wallonie. Et il ne serait pas fait sans lourdes contreparties, d'une autre nature que financière, visant notamment à détacher la Wallonie de Bruxelles afin d'accroître la subordination de celle-ci, directement (limites territoriales défavorables et « présence » flamande confortée), et indirectement (liens institutionnels réduits à peu avec la Wallonie).*

La consolidation par la France des financements publics de solidarité

Gewif : Comme vous l'avez expliqué, c'est en matière de solidarité financière que l'union-association et l'union intégration présentent les effets les plus divergents. Pouvons-nous revenir sur cette question ?

Jacques Lenain : *Le principe de solidarité financière de l'État français envers les collectivités de la République, assorti d'une obligation de péréquation des ressources pour contenir les inégalités qui existent entre elles, est inscrit dans la Constitution. Pour que ce principe puisse jouer pour la Wallonie, encore faudrait-il qu'elle soit bien une collectivité française. Ce n'est donc que dans le cadre de l'union-intégration qu'une telle solidarité financière pourrait jouer pleinement pour la Wallonie. De ce point de vue, et compte tenu de la situation de dépendance de la Wallonie, il apparaît que le choix de l'union-intégration devrait s'imposer avec évidence, quand le moment du vrai choix serait venu. Toutefois, ce principe de solidarité obéirait pour elle à des modalités particulières.*

Gewif : Pouvez-vous préciser...

Jacques Lenain : *L'État français, en application de ce principe, aurait, nous l'avons expliqué, deux devoirs financiers essentiels à honorer dans sa succession à l'ex-État fédéral belge, pour le compte de la Wallonie (voire de Bruxelles). D'abord, il devrait assumer la fraction correspondante de la dette belge. Une telle prise en charge est un acte souverain dont l'adoption par la France ne soulèverait pas de difficulté*

particulière, comme on l'a vu. Ensuite, et surtout, l'État français prendrait en charge la partie de l'ex-budget fédéral belge, en recettes et dépenses (avec les coûts d'amortissement de la dette héritée et les financements d'équilibre de la sécurité sociale), relevant de la Wallonie (et de Bruxelles s'il y a lieu), et par là le solde annuel dégagé par cette partie, solde nécessairement déficitaire. L'importance de cette charge, annuelle et donc reconductible – de 5/7 milliards d'euros, équivalente à celle que supporte la Flandre au titre des transferts financiers interrégionaux –, constituerait une question essentielle pour la France, bien plus que le stock historique de la dette à reprendre. Ces recettes et dépenses pourraient être constituées, pour un premier temps au moins, en un budget annexe du budget général de l'État français. Le solde déficitaire de ce budget annexe serait ainsi équilibré par un concours du budget général de l'État français, concours annuel adopté par le Parlement français. Ce budget annexe assurerait ainsi le maintien en l'état du niveau des financements publics ex-fédéraux, dont ceux consacrés notamment aux institutions belges de sécurité sociale et ceux dédiés aux collectivités territoriales wallonnes (et éventuellement bruxelloises). Complémentairement, l'État français et la Wallonie (avec Bruxelles éventuellement) se seraient mis initialement d'accord sur la méthode d'actualisation et de régulation, d'une année sur l'autre, des masses financières en cause, et notamment celles relatives aux dépenses inéluctables et aux dépenses discrétionnaires.

Gewif : Est-ce à dire que la Wallonie devrait s'engager préalablement à prendre les dispositions nécessaires visant à maîtriser les coûts et à contrôler le solde déficitaire annuel ?

Jacques Lenain : *Cela me paraît clair. Sur un plan plus structurel, on peut imaginer que l'État français pourrait demander aux pouvoirs publics wallons de s'engager sur des objectifs et les mesures de réalisation adéquates : une clarification du fonctionnement des institutions (transparence de la vie politico/administrative, notamment par une meilleure séparation des fonctions politiques et des fonctions administratives), et une réduction progressive de l'hypertrophie des administrations (réduction des moyens d'administration générale, réforme du système éducatif, ...). Une clause de revoyure permettrait, à échéance régulière (tous les trois ans ?), d'évaluer les résultats atteints et de renouveler les engagements financiers de l'État français pour une nouvelle période.*

Gewif : Mais n'y-t-il pas là un risque sérieux pour la Wallonie ?

Jacques Lenain : *Je veux insister sur le fait que la mise en œuvre de tels mécanismes régulateurs serait sans effet réducteur sur les compétences financières de la Wallonie dans la gestion de ses budgets et comptes, et notamment dans l'exécution des dépenses, puisque ceux-ci seraient distincts et autonomes. Pas d'incidence non plus sur les droits sociaux des Wallons. Il faut savoir que l'État français, en quelque circonstance que ce soit, n'abandonne pas une collectivité territoriale à son sort, même en cas de différend avec les autorités politiques de cette collectivité. Il en irait donc de même avec la Wallonie. Avec la simple union-association, les choses seraient*

différentes en matière de garanties de financement. L'État français n'aurait guère de motif à se charger de la dette wallonne (comme bruxelloise), autrement que partiellement ou indirectement (garantie), et sa contribution aux charges publiques annuelles, tout en étant possible, serait d'ampleur restreinte, aléatoire, et de durée nécessairement limitée. J'ajoute qu'avec l'union-intégration, la Wallonie échapperait aux charges inhérentes au statut d'un État souverain. N'étant pas un État héritier de la Belgique, rôle laissé à la France, elle n'aurait pas d'obligation à consacrer des moyens à la dimension internationale d'un tel État. Et on peut penser que, pour un temps assez long du moins, la France ne demanderait aucune participation financière à l'entité wallonne pour la prise en charge des dépenses correspondantes (réseau diplomatique, forces armées, moyens de police, ...).

Quel serait aujourd'hui l'impact de la dette wallonne sur celle de la France en cas d'intégration ?

En France, la dette publique s'élevait à 1.501 milliards d'euros à la fin 2009, soit 77,9 % du PIB.

La part de la dette fédérale à supporter par la Wallonie et la Région de Bruxelles-Capitale représente 144 milliards d'euros.

Quant à la dette propre (directe et indirecte) de ces entités, elle se répartit comme suit :

- Wallonie : 5,7 milliards d'euros :
- Région de Bruxelles-Capitale : 2,1 milliards d'euros.

La dette cumulée s'élève ainsi, pour la Wallonie et la Région de Bruxelles-Capitale, à 151,8 milliards d'euros.

Comparons à présent l'évolution des PIB respectifs.

Le produit intérieur brut (PIB) de la France a connu une progression de 0,6 % lors du quatrième trimestre 2009 par rapport au trimestre précédent (information Insee du 30 mars 2010).

Sur l'ensemble de l'année 2009, le PIB a chuté de 2,2 %, soit la pire récession de l'après-guerre. Cela représente en valeur absolue un montant de 1.927 milliards d'euros.

Globalement, pour l'ensemble de l'année 2009, la Wallonie et la Région de Bruxelles-Capitale ont connu une contraction de leur PIB de l'ordre de 4,1 % (estimation IWEPS), ce qui représente en valeur absolue un montant de 77.948 millions d'euros pour la Wallonie et de 62.579 millions d'euros pour la Région de Bruxelles-Capitale. Soit un total de 140.527 millions d'euros, ou 140,5 milliards d'euros.

Si l'on ajoute à la dette publique française (1.501 milliards), le montant des dettes cumulées de la Wallonie et de la Région de Bruxelles-Capitale (151,8 milliards), on obtient un montant total de 1.652,8 milliards d'euros.

Pour les PIB, cela donne : 1.927 milliards + 140,5 milliards, soit un montant total de 2.067,5 milliards

Après intégration de la Wallonie et de la Région de Bruxelles-Capitale à la France, le rapport dette/PIB serait donc de 1.652,8 / 2.067,5. Cela représente 79,9 %, soit une augmentation de 2 %.

La fixation des frontières

De prime abord, les choses peuvent paraître simples...

La question de la succession d'États est très technique. Elle recèle des pièges d'autant plus dangereux que le droit international de la succession d'États est rarement appliqué et que, quand il y a une succession d'États, tout ne se déroule pas nécessairement dans le respect de règles internationales clairement établies, mais plutôt sur base de rapports de forces politiques et militaires, à un moment donné, entre les différents États successeurs concernés.

La succession d'États est régie par la Convention ONU sur la succession d'États aux traités de 1978 et par la Convention ONU sur la succession d'États en matière de biens, d'archives et de dettes d'État de 1983.

Dans l'hypothèse où, après une proclamation unilatérale d'indépendance par la Flandre, une « nouvelle Belgique », constituée de la Wallonie et de Bruxelles, continuerait à appartenir aux organisations internationales auxquelles appartenait l'« ancienne Belgique ». Il n'en irait pas de même pour le nouvel État flamand, qui se verrait contraint à solliciter son adhésion à ces organisations internationales.

Ainsi, la Wallonie et Bruxelles, regroupées en « nouvelle Belgique », bénéficieraient de l'appartenance automatique à l'OTAN, à l'ONU, à l'Union européenne, au Conseil de l'Europe et à la zone Euro. Cela résulte de l'article 35 de la Convention de 1978, qui stipule : *Lorsque, après séparation de tout ou partie d'un territoire d'Un État, l'État prédécesseur continue d'exister, tout traité qui, à la date de la succession d'État, était en vigueur à l'égard de l'État prédécesseur reste en vigueur à l'égard du reste de son territoire.*

Concernant les biens, dettes et archives, pour les États issus d'une dislocation d'État, les règles sont fixées aux articles 18, 20, 31 et 40 de la Convention de 1983.

On peut donc penser que tout est clair et que les problèmes se régleraient aisément en cas de sécession de la Flandre.

En réalité, les choses sont plus complexes

Une déclaration unilatérale d'indépendance de la Flandre serait-elle licite sur le plan international ?

Tout d'abord, il faut préciser que ces conventions de 1978 et de 1983 ne s'appliquent, selon leurs articles respectifs 6 et 3, qu'aux effets d'une succession d'État *se produisant conformément au droit international, et plus particulièrement aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies*.

S'il devait y avoir dislocation violente, par la voie des armes, de la Belgique, ces conventions ne pourraient s'appliquer, car il y aurait violation du principe de paix contenu dans les articles 1 et 2 de la Charte ONU.

De même, en cas de sécession de la Flandre, il faudra vérifier si cette déclaration unilatérale d'indépendance est bien conforme au droit international.

Comme les Flamands ne figurent pas sur la liste de l'Assemblée générale des Nations Unies des peuples opprimés ou colonisés ou des mouvements de libération nationale autorisés, une déclaration unilatérale d'indépendance de la Flandre ne serait en principe pas jugée licite sur le plan international. Les conventions de 1978 et de 1983 ne s'appliqueraient donc pas. Encore que...

Le cas du Kosovo

Dans le cas de la déclaration d'indépendance unilatérale du Kosovo, le 17 février 2008, l'Assemblée générale des Nations unies n'a pas reconnu expressément les Kosovars comme peuple opprimé mais a par contre saisi la Cour internationale de Justice, le 8 octobre 2008, en lui posant la question suivante : *La déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo est-elle conforme au droit international ?*

La Cour a rendu publique la liste des États ayant remis des rapports écrits sur la question. Y figurent notamment tous les États limitrophes de la Belgique, mais pas la Belgique...

À ce jour, la CIJ ne s'est toujours pas prononcée. Le 8 décembre 2009, les États-Unis l'avaient appelé à reconnaître la déclaration d'indépendance du Kosovo vis-à-vis de la Serbie, assurant qu'elle avait stabilisé la situation dans les Balkans.

Nul doute que cette procédure « Kosovo » doit retenir toutes l'attention des nationalistes flamands...

Les conventions ONU se n'appliqueraient pas aux États successeurs de la Belgique

Les conventions de 1978 et de 1983 pourraient-elles s'appliquer à la Belgique dans les autres hypothèses, par exemple en cas de séparation à l'amiable, en cas de « divorce de velours » à la tchécoslovaque ?

La réponse en surprendra sans doute plus d'un : Non !

Car la Belgique a signé mais n'a pas ratifié la Convention de 1978 sur la succession d'États en matière de traités internationaux. Et elle a voté contre la Convention de 1983 sur la succession d'États en matière de biens, d'archives et de dettes ! Un des rares cas où la Belgique a voté contre une convention de l'ONU.

Dès lors, les règles que ces conventions ONU contiennent ne s'appliqueront pas aux États successeurs éventuels de la Belgique.

Quelles règles de droit international appliquer alors en cas d'un « divorce de commun accord » de la Belgique, dans l'hypothèse où des désaccords subsistent entre les deux parties quant aux effets du « divorce » (frontières, répartition des biens et dettes, appellation des États) ?

Le principe de la « table rase »

Comme les conventions de 1978 et de 1983 ne s'appliquent pas, on appliquera le principe coutumier qui s'appliquait jusqu'alors, c'est-à-dire le principe coutumier issu de la décolonisation, appliqué de 1945 à 1978 : le principe de la « table rase ».

L'État successeur est comme un nouveau-né, vierge de tout traité international. Il n'appartient à sa naissance à aucune organisation internationale...

La règle est en effet l'intransmissibilité des traités internationaux liant l'ancien État aux États successeurs. C'est le principe de l'effet relatif des traités contenu dans l'article 34 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités: *seuls sont liés par des obligations ou sont titulaires de droits les États qui ont conclu le traité.*

Les tiers à ces traités ne sont, par définition, pas concernés par ces traités, ainsi que par les droits et les obligations qu'ils contiennent. Tous les États issus d'une succession d'États en dehors des règles des conventions ONU de 1978 et de 1983 dérogoires à la coutume, sont considérés comme des États nouveaux, donc comme des États tiers aux traités constitutifs des organisations internationales auxquelles l'État dont ils sont issus appartenait pourtant...

Ainsi, l'appartenance de la « nouvelle Belgique Wallonie-Bruxelles » à l'Union européenne, à la zone Euro, à l'OTAN, au Conseil de l'Europe ou aux Nations Unies ne serait pas automatique, mais serait soumise à l'approbation préalable des organisations concernées en application de leurs actes constitutifs. Une adhésion de

plein droit à ces organisations comme successeur de l'ancienne Belgique pourrait même être contestée juridiquement par d'autres États, par exemple par le nouvel État flamand...

La situation n'est donc pas simple pour la « nouvelle Belgique Wallonie-Bruxelles ». Imaginons même une sécession unilatérale de la Flandre. Le nouvel État flamand se mettrait en dehors des organisations internationales, que cette déclaration d'indépendance soit légale ou non selon la Cour internationale de justice. Mais par là-même, la Flandre mettrait aussi la « nouvelle Belgique Wallonie-Bruxelles » hors du jeu international, l'exclurait des organisations internationales de jure !

Ce fut d'ailleurs le cas pour la Yougoslavie, lors des sécessions croate et slovène de la Fédération yougoslave. On oublie souvent que la « petite Yougoslavie » ou « Yougoslavie continuée », composée de la Serbie et du Montenegro, a dû demander sa « réadhésion » à l'ONU dès septembre 1992 (résolution 777 ONU), non pas en application d'une sanction qui aurait été prise contre elle comme fauteur de guerre sur base de la Charte ONU, mais bien en application de cette coutume internationale de la « table rase »...

Il est quasi certain que l'ONU, l'OTAN, le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne accepteraient l'adhésion de la « Belgique continuée » en leur sein.

Mais pour l'appartenance à la Zone Euro, rappelons que les critères économiques et budgétaires fixées par le traité d'Amsterdam seraient très difficiles à remplir pour cette « nouvelle Belgique », surtout en ces temps de crise économique mondiale... Et que dire alors d'un État wallon indépendant !

Le principe de l'*uti possidetis iuris*

Il existe une exception au principe de la « table rase ». Cela concerne les traités fixant les frontières territoriales de l'ancien État. Ces traités lieront tous les États qui se proclameront indépendants sur une partie ou toute partie de ce territoire.

Le principe en question est appelé le principe de *l'uti possidetis iuris* (« tu posséderas comme tu as possédé »). Ce principe est destiné à ne pas déstabiliser les pays frontaliers des nouveaux États successeurs.

Ce principe, applicable aux frontières extérieures d'un État qui disparaîtrait, a été étendu malheureusement par l'Union européenne aux frontières administratives internes aux États, par définition non fixées dans des traités internationaux. Ce fut consacré dans le Rapport de la « Commission Badinter » en 1992, alors qu'aucune règle de droit international n'appliquait *l'uti possidetis iuris* aux frontières administratives internes des États jusqu'alors.

Si la Flandre proclame son indépendance, ses frontières avec la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et l'Allemagne seront les mêmes que celles de « l'ancienne

Belgique». De même pour les frontières de la « nouvelle Belgique Wallonie-Bruxelles » avec l'Allemagne, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas.

En raison de la « jurisprudence » de la « Commission Badinter », les frontières entre le nouvel État flamand et la « nouvelle Belgique Wallonie-Bruxelles » seront les frontières internes existantes lors de la dislocation la Belgique. D'où l'enjeu crucial de la proposition de loi portant scission de l'arrondissement Bruxelles-Hal-Vilvorde adoptée en Commission de la Chambre en novembre 2007.

Quid d'une consultation des populations concernées ?

On fait régulièrement allusion à la consultation des populations concernées. Ici non plus, les choses ne seraient pas simples.

Le rapport de la « Commission Badinter » écarte indirectement toute possibilité de consultation populaire pour la fixation des nouvelles frontières, dès qu'il existe des frontières administratives établies.

Plutôt que d'exiger des referendums en Yougoslavie pour demander aux populations si elles voulaient être croates, slovènes, bosniaques ou serbes, la Communauté européenne a accepté le fait accompli des frontières administratives internes. On connaît le résultat : pas de consultations populaires, mais une guerre, un nettoyage ethnique. Plutôt que de déplacer les frontières, la Communauté européenne a préféré accepter le déplacement des populations. Le bilan fut lourd : plus de 200.000 morts.

C'est évidemment le plus grave échec de la Commission Badinter : ne pas avoir osé imposer la consultation des populations, au lieu d'étendre le principe de *l'uti possidetis iuris*, ce qui n'avait de sens que pour les frontières extérieures de l'ancien État fixées dans les traités internationaux ! Il serait évidemment criminel de répéter la même erreur et d'appliquer à nouveau la règle de *l'uti possidetis iuris* aux limites administratives internes.

En cas de scission de la Belgique, les autorités de la « nouvelle Belgique Wallonie-Bruxelles » devront évidemment réclamer de l'Union européenne qu'elle établisse une nouvelle « commission Badinter », adaptée à la situation belge.

Interrogé par Dominique Berns du « Soir », le 30 avril 2008, sur cette question de consultation populaire, voici ce que répondait Christian Behrendt, l'actuel professeur de droit constitutionnel à l'Université de Liège :

C'est l'un des trois arguments parfois mis en avant – erronément à mon sens- dans le but de contrer l'application de l'uti possidetis, même si les arrondissements électoraux de BHV et l'arrondissement judiciaire de Bruxelles étaient scindés. Le premier argument consiste à dire que l'application de l'uti possidetis serait à exclure car il mènerait à la création d'enclaves : Fourons, Comines-Warneton et, le cas échéant, Bruxelles. Cet argument est inopérant : lors de l'éclatement de l'URSS, la Russie a

conservé la souveraineté sur l'enclave de Kaliningrad, qui n'a pas été intégrée à la Lituanie. Selon un deuxième argument, également invoqué à tort, la présence de minorités linguistiques empêcherait l'alignement d'éventuelles frontières d'États sur les frontières régionales. Mais il ne tient pas. Le cas de la Crimée l'illustre très bien. Cette péninsule est peuplée par une majorité russophone mais faisait partie, du temps de l'URSS, de la république soviétique d'Ukraine. Après l'éclatement de l'URSS, la Russie a revendiqué la Crimée sur base de cet argument linguistique. Or, le Conseil de sécurité des Nations Unies a rejeté cette prétention : la Crimée fait donc définitivement partie de l'Ukraine. Troisième argument invoqué la consultation des populations concernées. Ici aussi, il convient d'arrêter de rêver : le droit international est pour l'essentiel parfaitement insensible à ce genre de techniques.

Au Christian Behrendt de préciser encore à propos du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » :

Ce principe a une portée extrêmement réduite et vise essentiellement des situations d'oppressions violentes ou l'aspiration à la décolonisation. Il ne serait en aucun cas applicable à la périphérie. Par ailleurs, il existe en matière de consultation populaire, un précédent belge, très défavorable à l'idée de consultations : la consultation populaire des habitants de Fourons menée par le conseil provincial de Liège en 1962, deux semaines avant la promulgation de la loi qui transférait les Fourons à la Flandre. À 93 %, les habitants de Fourons ont exprimé leur volonté de rester à Liège. Mais la loi a tout de même été promulguée. En cas d'éclatement du pays, la communauté internationale serait sans doute très attentive à ce précédent belge. Il pourrait à bon droit être invoqué par l'État flamand pour ne tenir aucun compte du résultat d'une consultation populaire organisée en périphérie ou ailleurs.

Bruxelles désenclavée grâce à la France ?

Jacques Lenain s'est également penché sur cette question de la fixation des frontières nouvelles en cas de partition de l'État belge. Le problème de l'enclavement de Bruxelles en Flandre l'interpelle particulièrement.

Constatant le double refus flamand, d'adaptation de la frontière ou d'un statut protecteur de la minorité francophone, il déclare :

S'il était adopté par les États voisins de la Flandre et par les institutions européennes, cela rendrait la situation explosive en périphérie bruxelloise. Une situation de sécession s'y installerait pour longtemps. Même si elle ne dégénérerait pas totalement, elle laisserait la Flandre sans repos, minerait l'existence de la nouvelle entité bruxelloise et menacerait finalement le fonctionnement des organes européens implantés à Bruxelles.

Selon Jacques Lenain, la situation de Bruxelles est, à bien des égards, comparable à celle de Genève. Longtemps, celle-ci connut les extrêmes désavantages d'un territoire enclavé, morcelé et sans liens direct avec ses alliés suisses. À l'issue du Congrès de

Vienne de 1815, la France et le Piémont furent contraints, sous la pression européenne, de céder au Canton de Genève des fractions de leurs propres territoires. Pour la France, ce fut plus de 49 km², le long du nord du lac Léman, afin de permettre l'établissement d'une continuité territoriale avec le Canton voisin de Vaud. C'est par cet étroit corridor de 10 Km sur 4 que transitent aujourd'hui la voie ferrée, l'autoroute et la route principale qui sont les seuls axes de communication reliant directement Genève à la Suisse. À noter aussi que si Genève dispose d'un aéroport de taille internationale, malgré l'étroitesse de son territoire, c'est parce que la France a consenti des corrections de frontières et accepté de nombreuses servitudes.

Et Jacques Lenain de poursuivre :

Bruxelles aurait tout autant le besoin et le droit d'être désenclavée et de disposer d'un territoire suffisant pour sa population. Conditions qu'elle réclame déjà aujourd'hui sans résultat et qui, évidemment, deviendraient impératives à la suite d'une scission de la Belgique. Détachée de la Flandre, Bruxelles devrait être reliée physiquement à la Wallonie, quel que soit le lien juridique qui serait retenu entre les deux entités.

Aujourd'hui, on voit la Slovénie bloquer depuis décembre 2008, le processus d'adhésion de la Croatie à l'Union européenne, pour le seul motif qu'elle ne dispose pas d'un accès direct aux eaux internationales de l'Adriatique, dont son petit espace maritime est séparé par les eaux nationales croates. Le corridor maritime en question constitue un enjeu de 4 à 10 km de large sur 25 à 30 km de long. Fin 2009, un accord entre les deux États est intervenu, mais sa ratification par le Parlement croate reste incertaine.

Pour Jacques Lenain, cette affaire est riche d'enseignements, au regard de la question du désenclavement de Bruxelles : *Le premier, c'est que l'Union européenne, par sa relative neutralité, manifeste au moins qu'elle ne souhaite pas s'opposer collectivement à la revendication slovène, dont elle ne dit pas qu'elle serait abusive. Alors même que le territoire de la Slovénie n'est nullement enclavé, puisqu'il dispose de quatre frontières terrestres (Italie, Croatie, Autriche, Hongrie). Le second, c'est qu'un petit État comme la Slovénie peut faire usage de son droit de veto contre l'entrée dans l'Union d'un nouveau membre, pour un sujet de même nature mais d'importance nettement moindre que celui posé par Bruxelles, laquelle resterait totalement enclavée en Flandre à défaut d'être reliée géographiquement à la Wallonie.*

En tout cas, conclut Jacques Lenain, le soutien résolu d'un seul membre de l'Union, qui ferait usage de son droit de veto pour bloquer le processus d'adhésion à l'Union d'un nouvel État flamand, au nom du droit de Bruxelles à son désenclavement territorial, serait bien plus légitime que celui présentement mis en œuvre par la Slovénie pour son propre compte. Et ce membre de l'Union, ce ne pourrait être la Wallonie, qui n'en serait pas membre elle-même, soit qu'elle serait en phase d'adhésion, soit qu'elle aurait fait le choix de devenir française. Ce ne pourrait donc être que la France, seul État ayant une raison forte pour agir au profit de Bruxelles.

Le cas de la Communauté germanophone

Quid de la Communauté germanophone ? On sait que, aujourd'hui, celle-ci fait partie intégrante de la Région wallonne. Mais si, en cas de disparition de l'État belge, elle émettait majoritairement le souhait de rejoindre l'Allemagne ou le Luxembourg, par exemple ? Pourrait-elle, en vertu du principe de *l'uti possidetis iuris*, proposer et négocier une autre solution pour le territoire sur lequel s'exerce l'autorité administrative de son institution communautaire ?

Il faut insister ici sur le fait que les Communautés, à l'inverse des Régions, n'ont pas de territoires au sens strict. Par ailleurs, le principe de *l'uti possidetis iuris* ne peut pas jouer son rôle clairement quand il y a superposition de limites administratives, puisqu'on ne sait pas alors « qui possédait quoi ». C'est le cas pour la Région bruxelloise où les Communautés flamande et française exercent leurs compétences, ainsi que pour la Région wallonne dans les territoires où la Communauté germanophone exerce ses compétences.

Une solution serait de régler le problème germanophone à l'avance, en proposant de transférer aux germanophones l'ensemble des compétences régionales wallonnes. La Communauté germanophone deviendrait ainsi une Région à part entière au sens de l'article 3 de la Constitution. Les régions territoriales seraient alors au nombre de quatre, comme les régions linguistiques.

En guise de conclusion

A la lumière de ce qui vient d'être dit, voyons comme se présenterait la situation pour les trois options d'union (de la Wallonie et de Bruxelles) à la France, que Jacques Lenain a analysées dans le Cahier n°1.

Associée à la France, la « nouvelle Belgique Wallonie-Bruxelles » ne deviendrait pas française à part entière. Son appartenance à l'Union européenne, au Conseil de l'Europe, à la zone Euro, aux Nations Unies ou à l'OTAN ne serait pas automatique, mais soumise à l'approbation préalable des organisations concernées en application de leurs actes constitutifs.

Dans le cas de l'union-assimilation, l'entité Wallonie-Bruxelles est absorbée par la France. Les institutions wallonnes et bruxelloises disparaissent au profit du schéma institutionnel français. Le territoire fait partie intégrante de la France et est donc lié automatiquement par les conventions internationales conclues par celle-ci.

Avec l'union-intégration, le territoire devient français, mais les institutions wallonnes et bruxelloises sont maintenues. L'État français se substitue à l'État belge défunt et l'entité intégrée se trouve ainsi de facto liée par les conventions internationales conclues par la France.

Reste la question des conventions internationales signées par les institutions wallonnes et bruxelloises, dans le cadre de leurs compétences. Pensons à la convention Benelux signée par le ministre-président Rudy Demotte pour la Région wallonne et la Communauté française. Il a engagé ces institutions pour le Royaume de Belgique. En cas de disparition de celui-ci, Région et Communauté pourraient être déliées.

Nous avons vu qu'avec l'union-intégration, la Région wallonne pourrait conserver ses compétences actuelles. Mais il est clair que celles concernant la faculté de signer des conventions internationales et l'octroi des licences pour l'exportation d'armes poseraient problème et feraient l'objet d'un débat.