

SUR L'AVENIR DE LA BELGIQUE ET DE LA WALLONIE

Entretien avec

DIDIER MAUS

Ancien conseiller d'État

Président émérite de l'Association internationale de droit constitutionnel

Maire de Samois-sur-Seine

Février 2016

1. Jacques Lenain. M. MAUS, devant la menace constante de dislocation du Royaume de Belgique, sous la poussée du mouvement nationaliste et séparatiste flamand, qui ambitionne d'avoir son propre État national, les élites et populations wallonnes et bruxelloises sont présentement incapables d'envisager une quelconque alternative à cet État belge partagé avec la Flandre, qui se défait pourtant continument. Alors que la Flandre construit, pas à pas, son déjà quasi-État, apte demain à muter en un État pleinement souverain, la Wallonie et Bruxelles se montrent inaptes à concevoir un projet similaire, parce qu'elles ne croient pas en sa faisabilité (absence d'identité « nationale », enclavement territorial et donc subordination économique de Bruxelles, faiblesse économique et donc dépendance financière de la Wallonie). Et, cependant, toute hypothèse d'une « solution française », légitime au regard de la continuité géographique, linguistique et culturelle entre la Wallonie et la France, entre la majorité des Bruxellois et la France, se heurte à la méfiance de ces élites et populations wallonnes et bruxelloises, méfiance profonde qui peut être résumée par la formule suivante : « nous ne voulons pas être gouvernés par des préfets français ». Face à ce rejet de l'État français, qui exprime une profonde méconnaissance de l'organisation politique et territoriale de la France contemporaine, à ce refus de toute évocation appuyée d'une « réunion » de la Wallonie voire de Bruxelles à la France, compte tenu de la volonté forte des Wallons et des Bruxellois de conserver l'essentiel de leur héritage belge, donc des lois et institutions belges et des autonomies wallonne et bruxelloise, que dit la Constitution française, plus précisément pour ce qui se rapporte au régime des collectivités territoriales françaises et de leur degré de dépendance à l'État central ? Et que peut donc permettre cette Constitution, au moins potentiellement, pour donner et garantir à la Wallonie et à Bruxelles, si les Wallons et les Bruxellois sollicitent un jour la France, un cadre d'intégration à la France qui serait respectueux de leur héritage belge et de leur autonomie régionale ?

Didier MAUS. En préalable, il convient de bien préciser le cadre de cet entretien et les paramètres de la réflexion. Il importe d'abord de partir d'une situation où la décision de mettre fin à une Belgique fédérale aurait été prise en conformité avec la Constitution belge. Ensuite, il serait nécessaire que les populations concernées de Wallonie et, éventuellement de Bruxelles, aient manifesté de manière indiscutable leur souhait de devenir une composante de la République française. Enfin, il faudrait que les autorités françaises, Président de la République, Gouvernement et Parlement, acceptent cette perspective et concluent, pour y parvenir, des accords avec les autorités compétentes issues de la Belgique.

J'ajoute qu'il existe différents exemples de pays ayant connu des mutations de souveraineté, soit par dissociation (la Tchécoslovaquie devenue en 1992 la République tchèque et la Slovaquie),

par désagrégation (l'ancienne Yougoslavie), par « restitution » (Hong-Kong vers la Chine en 1997) ou par regroupement (l'exemple le plus célèbre étant la réunification allemande de 1990). De multiples autres exemples peuvent être recensés, avec à chaque fois une situation politique et juridique originale, qu'il s'agisse du droit international ou du droit interne.

En ce qui concerne la France, les derniers rattachements sont ceux des villages de Tende et La Bigue, à la frontière italienne, en 1947. Il y a eu des référendums locaux pour le rattachement. Par contre, plusieurs territoires ont accédé à la souveraineté internationale, selon des procédures diverses, mais toujours avec une consultation locale (Algérie en 1962, Djibouti en 1977, Comores en 1978...). Par contre l'île de Mayotte, à la suite d'un référendum de 1976, est demeurée française.

L'article 53, dernier alinéa, de la Constitution dispose : « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ». Il y a une jurisprudence et une pratique qui ont été utilisées pour les « départs », mais la perspective d'une « arrivée » est incluse dans la notion d'adjonction.

Contrairement à une idée très ancrée dans les esprits, la France n'est plus aussi uniforme qu'elle l'était du temps de Napoléon I^{er} ou même de la III^e République. Indépendamment du fait que l'article 1^{er} de la Constitution fait désormais mention d'une organisation décentralisée et que les collectivités territoriales sont des acteurs politiques majeurs, il existe plusieurs régimes territoriaux et juridiques différents. Certes ils sont majoritairement situés outre-mer (Nouvelle-Calédonie, Polynésie, Antilles...), mais en métropole l'Alsace-Moselle conserve, avec l'accord du Conseil constitutionnel, certaines lois de la période 1871-1918, la Corse bénéficie d'un régime territorial sur mesure, et Paris et la région Ile-de-France constituent une région (de douze millions d'habitants) avec des régimes assez spécifiques (notamment en matière d'urbanisme et de transport). La tendance est nettement à la création de régimes administratifs moins uniformes (Métropole lyonnaise).

D'un strict point de vue juridique, rien ne limite l'imagination des auteurs d'une révision de la Constitution.

2. J. L. Que peut donc permettre cette Constitution française, sous la condition d'être révisée, pour donner et garantir à la Wallonie et à Bruxelles, si les Wallons et les Bruxellois sollicitaient un jour la France, un cadre d'intégration à la France qui serait respectueux de leur héritage belge et de leur autonomie régionale ? Autrement dit, un tel cadre d'intégration, qui serait donc, en quelque sorte, « sur mesure », serait-il possible ? Et ce cadre pourrait-il alors être assez large pour permettre de satisfaire l'essentiel des exigences belgo-wallonnes comme belgo-bruxelloises, domaine par domaine ? Car ces exigences pourraient être nombreuses : institutions territoriales, compétences régionales étendues, sécurité sociale, droit du travail, droit des entreprises, droit fiscal, système éducatif et universitaire, système de santé, etc. Il y a peu de domaines dont les

acteurs franco-belges ne souhaiteraient pas la conservation du régime juridique, au moins pour l'essentiel puisque des adaptations seraient quand même nécessaires.

Didier MAUS. *Il serait parfaitement possible de créer un titre spécial « De la Wallonie... » qui contiendrait une mini constitution sur mesure pour cette région.*

Il en découle que, sur le fondement de cette mini-constitution, il serait parfaitement réalisable de conserver en l'état, au moins pour l'essentiel, et pour une durée à déterminer le droit belge du travail, celui de la sécurité sociale, et certains droits "connexes", des pans du droit fiscal, le droit des affaires, du commerce, etc. La région wallonne, et aussi la région bruxelloise si la question était posée, conserveraient les compétences qui sont aujourd'hui les leurs, y compris le système éducatif, avec l'enseignement supérieur. Ce ne serait pas une difficulté de faire de la sorte puisque il en est déjà ainsi, même si c'est avec moins d'ampleur, dans certains territoires français, qui, selon les cas, disposent d'une sécurité sociale propre (Polynésie, Calédonie,...), d'un droit du travail propre (même s'il est largement copié sur celui de la métropole), de nombre de dispositifs fiscaux particuliers, et d'autres régimes spéciaux dans divers domaines (en Corse comme Outre mer).

La principale difficulté serait d'identifier le noyau dur des principes constitutionnels auxquels il ne serait pas possible de déroger, par exemple l'égalité des hommes et des femmes, les libertés fondamentales, l'accès à la justice et le rôle central du Conseil constitutionnel, de la Cour de cassation et du Conseil d'État, certains aspects de la fiscalité et de la protection sociale. La laïcité, souvent considérée comme un des éléments les plus significatifs de l'identité constitutionnelle française, est susceptible de plusieurs aménagements possibles, dans le respect d'une part de la liberté religieuse, d'autre part de l'égalité entre les religions. L'Alsace-Moselle vit toujours sous le régime du concordat de 1801 et la loi de séparation des églises et de l'État de 1905 ne s'applique pas en Guyane

Il est évidemment difficile, à ce stade, d'être plus précis, mais - sous les réserves politiques évoquées - des approfondissements peuvent être examinés.

3. J. L. M. MAUS, vous dites « un titre spécial », lequel titre constitutionnel spécial pourrait contenir « une mini-constitution sur mesure »...La possibilité d'un « titre » constitutionnel spécialement dédié à la Wallonie (voire, si on se cantonne strictement au terrain juridique, qui pourrait l'être également à Bruxelles...) ne choque pas qui connaît, au moins un peu, la Constitution française, et qui sait donc que, déjà, une petite collectivité française fait l'objet d'un tel titre spécial, la Nouvelle-Calédonie. Mais, votre affirmation que le contenu de ce titre « *De la Wallonie...* » pourrait avoir la portée d'une « mini-constitution », tant par l'étendue que par la substance des matières concernées, peut étonner et laisser perplexe, surtout toute personne belge, même juriste, même constitutionnaliste, convaincue que le droit constitutionnel d'une France toujours vue comme « jacobine » ne permettrait pas d'aller aussi loin. Dit autrement, cette « mini-constitution » dans la Constitution est-elle compatible avec les deux grands principes

constitutionnels d'unité et d'invisibilité de la République ? Pour prolonger cette interrogation, absolument majeure pour les décideurs franco-belges, je reviens sur le terme « *sur mesure* ». Un statut constitutionnel « sur mesure » pourrait-il donc bien garantir à une Wallonie qui ferait le choix de la France comme nouvel État une autonomie qui serait équivalente à la sienne actuelle dans le cadre de l'État belge ? Et pour préciser cette notion d'autonomie équivalente, prenons un exemple « extrême » : la Wallonie dispose (comme la Flandre), au delà de la longue liste des compétences que la loi constitutionnelle belge lui attribue, de ce que celle-ci nomme « l'autonomie constitutive », soit le pouvoir de fixer ses règles propres d'organisation et de fonctionnement (organes politiques, statut des élus, etc.) ; est-il envisageable que la Wallonie puisse continuer à disposer, une fois en France, de la reconnaissance constitutionnelle de ce pouvoir d'auto-organisation ?

Didier MAUS. *Il n'y a pas dans la structure constitutionnelle française d'aujourd'hui d'exemple d'une collectivité aussi « autonome » que l'est la Wallonie dans le cadre de la fédération belge. Les collectivités les plus autonomes (La Nouvelle-Calédonie ou La Polynésie) bénéficient d'une capacité d'auto-législation, dans les domaines définis par la loi organique (article 74 de la Constitution). Elles ne bénéficient pas du pouvoir de définir leurs institutions ou leur organisation. Il faudrait que le titre spécial de la Constitution sur la Wallonie définisse les règles d'adoption et de contrôle des « lois wallonnes » et les domaines concernés. Le dispositif adopté en Grande-Bretagne pour la dévolution en faveur de l'Écosse, du Pays de Galles ou de l'Irlande du Nord ou l'autonomie asymétrique mise en place en Espagne, par exemple en Catalogne, offrent des pistes de réflexion, même si, à chaque fois, le contexte national, historique et politique, est prédominant.*

En théorie pure, il faut toujours partir du fait que la Constitution peut tout faire. Il ne serait donc pas impossible d'inscrire dans la Constitution des compétences plus larges au profit d'une collectivité spécifique. La faisabilité politique est une autre question. Dans la mesure où la situation wallonne entre plus dans le cadre de l'article 53, 3^e alinéa, précité, de la Constitution que dans celui du démembrement de territoire d'ores et déjà sous souveraineté française, toutes les possibilités demeurent possibles. L'exemple de la Communauté franco-africaine de 1958-1960 a montré que l'on peut aller très loin et quasiment avoir deux constitutions à l'intérieur d'un même texte constitutionnel. Il faut reconnaître que le contexte historique belge est profondément différent de celui de l'époque.

La question « Jusqu'où la spécificité wallonne peut-elle être garantie ? » ne peut être réglée que par des négociations politiques.

L'unité de la République ne signifie nullement le régime unique. Stricto sensu, « l'unité » de la République » ne fait partie du droit positif que dans le domaine des libertés publiques. L'expression elle-même ne figure pas dans la Constitution de 1958. Il est très délicat de dire où se situe le curseur qui remettrait en cause l'unité. Pour la monnaie la question est réglée avec l'euro ; pour la justice, il faudrait admettre la suprématie de la Cour de cassation et du Conseil

d'État ; il n'y aurait qu'une seule diplomatie et une seule armée, avec néanmoins des possibilités d'associer les autorités wallonnes à ce qui les concerne en propre ; on peut imaginer un système éducatif plus décentralisé que l'actuel, mais les diplômes nationaux (à côté de ceux des universités) ont toujours été préservés. On peut néanmoins interpréter le monopole de la collation des grades de manière assez souple. En réalité il faut examiner point par point et imaginer ce qui serait possible. Il est également possible de prévoir une longue période transitoire avec des possibilités régulières de modification ou d'adaptation.

L'indivisibilité est toujours très délicate à définir. Elle exclut, pour l'instant, la reconnaissance de peuples autres que le peuple français (par exemple pour la Corse). Elle est souvent interprétée comme ne permettant pas le fédéralisme, ce qui reste à démontrer. La limite la plus probable est l'impossibilité juridique pour un territoire d'accéder à l'indépendance à la suite de sa seule décision, c'est-à-dire en faisant sécession. L'indivisibilité conduit également la France à se méfier des notions de minorités ou de langues minoritaires. C'est la raison pour laquelle une révision constitutionnelle, impossible pour l'instant à obtenir, est nécessaire en préalable à la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. La question linguistique ou le risque de sécession ne devraient guère se poser avec la Wallonie.

Comme toujours, l'aspect politique est primordial. Si les acteurs politiques wallons et français entrent dans un processus de discussions, et ensuite de négociations, il leur appartiendra très rapidement de définir les exigences majeures que la Wallonie souhaite conserver, à court terme ou à moyen terme. Des réflexions « hors sol » peuvent être menées par des experts compétents, mais l'art du juriste est souvent de mettre en forme un accord politique.

L'histoire européenne, pour n'évoquer celle-ci, a connu suffisamment de mutations territoriales et de souveraineté, consenties ou imposées, pour considérer que la faisabilité de la perspective ici esquissée est positive.