

Pourquoi ne pas confier au Sénat la ratification des traités internationaux ?

Jean-Claude Juncker a suggéré à la Belgique de « réfléchir à son fonction- nement institutionnel » suite à la saga Ceta. Et s'il avait raison ? Aucun autre Etat fédéral au monde n'a donné autant de pouvoir à ses entités fédérées.

« La sixième réforme de l'Etat est perfectible »

Hugues Dumont

Hugues Dumont est professeur de droit constitutionnel, de théorie du droit et de droit institutionnel européen aux Facultés universitaires Saint-Louis. En juin 2015, il a publié, avec le Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel de l'Université Saint-Louis, « La sixième réforme de l'Etat ou l'art de ne pas choisir ».

Hugues Dumont défend l'idée que le Sénat soit le lieu d'assentiment des traités internationaux.

Faire du Sénat le lieu de discussion et d'assentiment des traités mixtes, n'est-ce pas retirer du pouvoir aux entités fédérées ?

Il faut savoir de quoi on parle. On parle des traités mixtes mêlant des compétences fédérales ainsi que régionales et communautaires. La plupart des traités européens sont des traités mixtes. Aujourd'hui, sur base d'un accord belgo-belge, ces traités doivent, avant d'être ratifiés par le gouvernement, faire l'objet d'un assentiment, donc d'une approbation, de chacun des parlements des entités fédérées, plus la Chambre des représentants. Donc, cela donne un droit de veto à chaque parlement régional ou de Communauté. C'est une procédure tout de même un peu confédérale. On peut ainsi imaginer que la Communauté germanophone, dans un jour de folie, qu'elle ne connaîtra pas, avec un peu plus de 70.000 habitants, rende impossible la ratification d'un traité mixte par l'Etat belge. Lorsque l'on a discuté de la sixième réforme de l'Etat, il a été envisagé de confier au Sénat l'assentiment, du moins à certains traités mixtes, avec un droit d'évocation des entités fédérées. C'était prévu dans

l'accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat du 11 octobre 2011. C'était une bonne idée. Mais elle est restée à l'état de projet. Par droit d'évocation, on peut sous-entendre un droit, un pouvoir d'un parlement de Communauté ou de Région de faire opposition à une décision du Sénat prise totalement contre ses intérêts. Donc, c'était encore une formule très complaisante pour le droit de veto des collectivités fédérées. Mais au moins, le Sénat devenait un lieu de dialogue.

Confier au Sénat ces nouvelles prérogatives, est-ce que cela nécessiterait en outre, selon vous, de revoir le poids de chaque communauté en son sein pour lui garantir la possibilité de défendre sur un pied d'égalité ses intérêts face aux autres, ou pas du tout ?

Non, dans l'hypothèse où l'on aurait donné au Sénat ces nouvelles compétences, la décision aurait pu être approuvée avec des clés pour protéger l'une ou l'autre collectivité. Et précisément, le droit d'évocation envisagé aurait permis par exemple à la Région wallonne ou à la Région bruxelloise de s'opposer à une décision.

Le système actuel penche vers le confédéralisme. Du coup, pensez-vous qu'un retour en arrière soit envisageable ?

Ce serait heureux dans une logique de fédéralisme adulte et bien compris. Au fond, le Sénat a fait les frais d'une incapacité à se décider. Si le Sénat n'a pas hérité de davantage de prérogatives, c'est parce que du côté du VLD, du SP.A, des écologistes flamands, il y avait une volonté de supprimer le Sénat. La N-VA n'était pas partie prenante à la négociation, mais l'on sait qu'elle est opposée au Sénat. Donc, le Sénat était défendu plutôt par les partis politiques francophones. Le compromis fut le suivant : on le maintient mais on lui enlève beaucoup de compétences. Parmi les constitutionnalistes aujourd'hui, il y a un consensus pour dire que la réforme du Sénat fut un des grands ratés de la sixième réforme de l'Etat. Il serait donc heureux qu'on le corrige et qu'on revoie les compétences du Sénat tout particulièrement concernant le contrôle des relations internationales et les prises de décisions du gouvernement dans les matières mixtes. La sixième réforme de l'Etat est perfectible. Il s'agirait davantage de cela que d'un retour en arrière, expression que je n'aime pas trop car il s'agirait simplement de rester dans la cohérence de l'article 1^{er} de la Constitution, qui dit que l'Etat belge est un Etat fédéral. ■

Propos recueillis par
MATHIEU COLINET

« Notre système fédéral est une exception mondiale »

Christian Behrendt

Né à Bonn, en 1974, Christian Behrendt possède la double nationalité belge et allemande. Licencié en droit de l'ULg, il est titulaire d'un doctorat (Paris-Sorbonne). Depuis le 1^{er} octobre 2006, il est professeur à la Faculté de droit de l'Université de Liège, où il enseigne notamment la Théorie générale de l'Etat et le droit constitutionnel comparé. Il est, depuis le 1^{er} octobre 2008, titulaire de la chaire de droit constitutionnel.

Pour Christian Behrendt, le statut actuel du Sénat n'est pas satisfaisant.

Jean-Claude Juncker a invité la Belgique à « réfléchir à son fonctionnement institutionnel quant à ses relations internationales », suite à l'épisode Ceta. Met-il le doigt sur un vrai problème ?

Ces propos ne manquent pas de sagesse. Que ce soit aux Etats-Unis, en Allemagne, en Suisse, en Autriche, au Brésil : aucun autre Etat fédéral ne confère à ses entités fédérées des prérogatives allant aussi loin qu'en Belgique. Aucune entité fédérée de ces pays n'arrive à bloquer la ratification d'un traité international par l'Etat fédéral. Nous sommes une exception mondiale.

Cette singularité pose question. Doit-on y remédier ?

Etre seuls contre tous n'est pas forcément mauvais en soi. Il faut évaluer les coûts-bénéfices d'une telle singularité, qui est le produit de notre histoire, d'un fédéralisme centrifuge. Il y a eu une aspiration très grande à davantage d'autonomie dans les entités fédérées, particulièrement en Flandre, où l'on a considéré qu'il fallait, pour les questions internationales, appliquer une doctrine qui a l'air a priori séduisante : in foro interno, in foro externo. Autrement dit : ce pour quoi vous êtes compétent à l'intérieur de votre pays, vous l'êtes aussi à l'exté-

rieur. Cela a l'air magnifique, sur papier. Exemple : pourquoi le fédéral pourrait-il conclure des traités internationaux concernant l'enseignement alors qu'il n'est pas compétent en la matière en interne ? Mais les problèmes viennent après. Cela affaiblit considérablement la perception d'unité que les autres Etats ont du vôtre. Car quand on tire cette logique intellectuelle à l'extrême, on en arrive à une situation où, dès que des compétences – fussent-elles minimales – d'une entité fédérée sont concernées par un traité que le fédéral s'apprête à conclure, il faut d'office obtenir son accord. Par ailleurs, le traité Ceta étant un texte insécable, cela a permis à M. Magnette de se prononcer sur les tribunaux d'arbitrage.

Or, la Justice est une compétence fédérale. Aucun autre Etat n'a choisi cette logique car, et M. Magnette vient de le prouver, elle permet de poser des revendications qui dépassent de très loin la répartition des compétences. Aussi longtemps que l'on arrive à s'entendre, ce système peut fonctionner, mais il présente vite des possibilités de blocage, dans les deux sens d'ailleurs : le fédéral pourrait s'opposer à un traité mixte avec lequel toutes les Régions seraient d'accord.

Faire du Sénat l'émanation des entités fédérées, est-ce souhaitable ?

En 2002, sous le gouvernement

Verhofstadt I, associant libéraux, socialistes et écologistes, il y a eu l'accord du « Renouveau politique » qui prévoyait la création d'un Sénat paritaire, composé de 35 francophones et 35 néerlandophones, compétent pour donner l'assentiment aux traités internationaux. Cet accord prévoyait cependant un droit d'évocation pour les entités fédérées, donc un droit de veto. Cet accord sera concrétisé dans la déclaration de révision de la Constitution de mars 2003, puis dans celle de 2007 (Verhofstadt II), et enfin dans celle de 2010 (Leterme II).

Si on additionne, cela fait huit partis qui ont donné leur aval à une telle réforme, les huit partis qui ont voté la 6^e réforme de l'Etat.

Une occasion manquée ?

Pour l'instant, on fait bien de faire autre chose que des réformes de l'Etat. Par contre, si un débat institutionnel devait se rouvrir à l'avenir, il serait opportun d'envisager des missions complémentaires pour le Sénat, dont le statut actuel est insatisfaisant, et qui ne se sert pas de la valeur des délégations fortes issues des parlements des entités fédérées qui le composent. C'est le lieu de rencontre prédisposé pour les différentes communautés du pays, a fortiori lorsqu'il s'agit de traités mixtes, qui concernent tout le monde. ■

Propos recueillis par
CORENTIN DI PRIMA