

Hugues DUMONT en Sébastien van DROOGHENBROECK

Het statuut van Brussel in geval van confederalisme¹

Vertaling: Ben Winant

Samenvatting

Dit artikel buigt zich over de toekomst van Brussel ingeval de Belgische staat omgevormd wordt in een confederatie. Eerst geven de auteurs een definitie van de term 'confederatie', waarbij ze een onderscheid maken tussen het juridische gebruik en het politieke gebruik ervan. Vervolgens verkennen ze de verschillende scenario's die van federalisme naar confederalisme kunnen leiden. Ze tonen daarbij aan dat het confederale model geen voortzetting van de federale structuur is en dat die overgang netelige kwesties aan de orde stelt. Daarna geven ze een overzicht van de mogelijke statuten voor Brussel ingeval België een confederale structuur zou krijgen. Tot slot formuleren ze de wens dat hun analyse de burgers en het maatschappelijk middenveld tot een interdisciplinaire reflectie aanzet.

Inleiding

In het vakjargon van de meeste juristen betekent confederalisme een verbond tussen verschillende soevereine staten op basis van een internationaal verdrag met als doel enkele welbepaalde aangelegenheden gemeenschappelijk te regelen. Op grond van deze definitie kan de huidige Belgische staat onmogelijk als een confederatie worden beschouwd, omdat zijn structuur, zoals welbekend, in essentie berust op de grote beginselen van het federalisme.

We zijn er ons evenwel van bewust dat het Belgische institutionele landschap door zijn huidige kenmerken, op politiek vlak, een zekere gelijkenis met het confederale model vertoont. De pariteit in de Ministerraad, die het essentieel bipolaire karakter van onze staat weerspiegelt, is daarvan het frappantste voorbeeld. Als alle Nederlandstalige of alle Franstalige ministers zich tegen een ontwerp van beslissing verzetten, hebben ze een soort vetorecht, dat onvermijdelijk doet denken aan het unanimitiebeginsel dat aan het confederale model ten grondslag ligt. Volgens het recht

Hugues Dumont is hoogleraar constitutioneel recht, rechtstheorie en Europees institutioneel recht aan de Facultés universitaires Saint-Louis (Brussel). Hij is thans voorzitter van het Institut d'études européennes des FUSL, codirecteur van het Centre interdisciplinaire de recherche en droit constitutionnel et de la culture (CIRCC) en van het Séminaire interdisciplinaire d'études juridiques (SIEJ) van de FUSL. Hij heeft talrijke artikelen over publiekrecht en rechtstheorie geschreven en had recentelijk mee de leiding over de publicatie "Protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration", Bruxelles, La Charte, 2007.

Sébastien Van Drooghenbroeck is hoogleraar aan de FUSL, waar hij het recht van de mensenrechten, constitutioneel recht alsmede bronnen en beginselen van het recht doceert. Hij is auteur van verschillende artikelen en boeken over de mensenrechten en bescherming van minderheden en had met Hugues Dumont de leiding over de publicaties "Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal?" en "La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration, Bruxelles, La Charte, 2007.

¹ Herwerkte tekst van een conferentie d.d. 18 maart 2005 in het kader van een colloquium georganiseerd door het studiecentrum Jacques Georgin. De handelingen van dat colloquium zouden moeten verschijnen in de Cahiers van het studiecentrum met andere wetenschappelijke bijdragen over het confederalisme van de hand van V. de Coorebyter, A.E. Bourgaux, Robert Deschamps en Philippe Cattoir. Sinds dat colloquium is het debat over de toekomst van de Belgische staat en dus van Brussel constant aanwezig in de publieke opinie. De fictieve documentaire van de RTBF « Bye, bye Belgium » van 13 december 2006 heeft daartoe bijgedragen, althans in de Franse Gemeenschap van België (de getuigenissen en wetenschappelijke bijdragen die de reportagemaker van dat zeer controversiële programma heeft bijeengebracht, zijn gebundeld in zijn boek: cf. Ph. DUTILLEUL (onder leiding van), *Bye-bye Belgium*, Loverval, Labor, 2006; we verwijzen in dit verband ook naar het commentaar van H. DUMONT, « Bye-bye Belgium, une fiction révélatrice », in *La Libre Belgique*, 10 januari 2007). Vooral na de federale parlementsverkiezingen van 10 juni 2007 en de lang aanslepende regeringsonderhandelingen wordt in alle bevolkingslagen het debat over een eventuele splitsing van de Belgische staat gevoerd. Ondanks die nieuwe gebeurtenissen, hebben we de strekking van de oorspronkelijke tekst van de conferentie, die bewust voorzichtig en wetenschappelijk onderbouwd was, niet willen wijzigen.

Contact gegevens :

Hugues Dumont, dumont@fusl.ac.be

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

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

gaat het evenwel niet om een typisch kenmerk van een confederatie, aangezien de ministers van de federale regering, die voor het overige beslissingen nemen volgens de consensusregels, geen instructies kunnen krijgen van de gewest- en gemeenschapsregeringen en aan hen geen verantwoording hoeven af te leggen.

Sommige actoren die de term 'confederalisme' voor louter politieke doeleinden gebruiken, geven er een andere betekenis aan. Het gaat dan niet om de vervanging van de Belgische Grondwet door een verdrag dat gesloten wordt op initiatief van de oude deelgebieden van de Belgische staat (of sommige ervan) die soeverein en onafhankelijk zijn geworden, noch om een gewaagde omschrijving van de huidige institutionele structuur. De term verwijst dan veeleer naar een alternatief bestuursmodel dat onder meer gebaseerd is op de volgende vier kenmerken: versterking van de huidige bipolariteit door het Brussels Gewest en de Duitstalige Gemeenschap naar de achtergrond te verdringen, defederalisering van verschillende gevoelige bevoegdheden die thans onder de federale overheid ressorteren, wijziging van de solidariteitsmechanismen tussen de gewesten om de financiële transfers van het noorden naar het zuiden te verminderen en aan voorwaarden te onderwerpen, en herziening van onze huidige Grondwet, bijna een 'tabula rasa', om artikel 35 toe te passen en de bevoegdheden van de federale overheid aldus te beperken tot de aangelegenheden die haar uitdrukkelijk zijn toegewezen.

Zoals men weet, voorziet dat artikel 35 in een omkering van de residuaire bevoegdheden, die dan van de federale overheid zouden worden overgeheveld naar de Gemeenschappen of Gewesten. De inwerkingtreding van dat artikel hangt af van twee voorwaarden die tot nu toe niet vervuld zijn, namelijk een nieuwe grondwetsbepaling die de laatste exclusieve bevoegdheden van de federale overheid opsomt. Dat zou voor de politieke fracties van het Vlaams Parlement die de resoluties van 3 maart 1999 hebben aangenomen, de gelegenheid kunnen zijn om hun wensen in vervulling te doen gaan. In dat scenario zouden ze immers de bevoegdheden die voor het Vlaams Gewest interessant zijn op politiek, economisch en financieel vlak, kunnen opeisen en de voordelen van een medebestuur van het Brussels Gewest behouden. Voor vele - overwegend Vlaamse - politici moet het confederalisme die invulling krijgen. Juridisch gezien zou dat echter neerkomen op een versterking van de centrifugale tendens, die verenigbaar is met het behoud van één staat, ook al zou die niet meer dan een lege doos zijn.

In de uitlatingen en plannen van andere actoren verwijst de term 'confederalisme' evenwel naar de juridische definitie die we in het begin van deze bijdrage in herinnering hebben gebracht. Het gaat dit keer wel duidelijk om de omvorming van de Belgische staat in een verbond tussen meerdere soevereine staten op grond van een internationaal verdrag met als doel enkele welomschreven bevoegdheden gemeenschappelijk uit te oefenen. Dat is de hypothese die we in deze bijdrage zullen uitdiepen. In deze - uit juridisch oogpunt - revolutionaire context (dat hoeft geen betoog) zullen we onderzoeken wat het statuut van Brussel zou kunnen zijn. Dit onderzoek is om verschillende redenen niet zonder risico. We hebben dat onderzoek dan ook met enige aarzeling en terughoudendheid aangevat.

Is het de taak van grondwetspecialisten om te redeneren op basis van fictieve scenario's die wellicht *in abstracto* denkbaar zijn, maar allemaal uiterst problematisch zijn? Als men zich vragen stelt over de toekomst van Brussel in geval van confederalisme, dan wordt men immers geconfronteerd met hypothesen zoals: het Brussels

Gewest wordt geannexeerd bij één van de toekomstige onafhankelijke staten die samen de confederatie zullen vormen; het Brussels Gewest wordt zelf een staat van de confederatie; Brussel wordt gezamenlijk beheerd door de andere staten van de confederatie; Brussel wordt een Europees district dat door de Europese Unie zelf wordt bestuurd... Sommige scenario's zijn wellicht plausibeler dan andere. Men mag echter de bezwaren of terughoudendheid niet onderschatten die de partners van België in de Europese Unie zouden kunnen hebben ten aanzien van bepaalde « institutionele avonturen » die de Belgen gezamenlijk of in verspreide orde zouden aangaan. We moeten echter vaststellen dat het recht *a priori* geen enkel scenario uitsluit of oplegt. Het recht heeft daarentegen duidelijk wel iets te zeggen over *de procedure* die tot een nieuw statuut voor Brussel zou leiden, welk dat ook moge zijn. Hoe zou dat nieuwe statuut tot stand gebracht worden? Wie zou daarover beslissen? Zouden Brussel en de Brusselaars zeggenschap hebben over hun lot in een confederaal België?

We zijn bereid om over al die vragen na te denken, gewoon omdat de politieke situatie er ons toe dwingt de hypothese van het einde van het federale België² ernstig te nemen en de theoretisch mogelijke scenario's te overlopen die tot dat einde en tegelijk ook tot alternatieve, op confederale leest geschoeide oplossingen zouden kunnen leiden.

We wensen te benadrukken dat wat volgt uiteraard geen actieplan is – we hebben niet de verantwoordelijkheid van de politici – noch een geheel van voorstellen *de lege ferenda*. We hebben ons beperkt tot een bewust theoretische *denkoefening* over de bestuursinstellingen op basis van bepaalde gegevens uit het constitutioneel en internationaal recht. We hebben bepaalde hypothesen niet verworpen, omdat ze zeer onwaarschijnlijk zouden zijn. We hebben gewoonweg - theoretisch mogelijke scenario's uitgedacht, rekening houdend met die juridische gegevens. Dat is in ieder geval de invulling die we aan onze opdracht hebben gegeven.

De tweede reden voor onze initiële terughoudendheid is van theoretische aard. In de wereld van vandaag bestaat er geen echte confederatie meer, zodat er zeer weinig ijkpunten zijn waarop we ons kunnen richten. We beschikken niet meer over een « confederaal organisatiemodel » dat als voorbeeld zou kunnen fungeren. We kunnen natuurlijk denken aan het GOS, het Gemenebest van Onafhankelijke Staten, dat in de plaats van de uiteengevallen Sovjet-Unie is gekomen, maar juristen wijzen erop dat de instellingen van dat verbond zo zwak uitgebouwd zijn dat het niet als een echte confederatie kan worden beschouwd. We kunnen ook de Europese Unie als model nemen, want die wordt vaak beschouwd als een « zeer geïntegreerde confederatie »³, maar ze is dermate geïntegreerd dat ze nagenoeg evenveel federale als

² Voor een overzicht cf. H. DUMONT, « Organisée en Etat, la communauté est capable de prendre des décisions », in *La Revue générale*, februari 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*, onder leiding van P. Noreau en J. Woehrling, Montréal, Wilson et Lafleur Itée, 2005, p. 89-107.

³ 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*, Straatsburg, Editions du Conseil de l'Europe, 1995, p. 147.

confederale kenmerken heeft. We kunnen ook nog denken aan alle internationale samenwerkingsorganisaties, zoals bijvoorbeeld de Raad van Europa, die op confederale leest geschoeid is. Dan hebben we echter niet te maken met een model, maar met een overvloed aan organisaties met een structuur sui generis. Vandaag hebben we geen concreet voorbeeld van een confederatie die als model zou kunnen dienen voor een eventuele Belgische confederatie. De enige beschikbare voorbeelden die als norm kunnen gelden in de algemene staatstheorie, dateren van de XVIII^e en XIX^e eeuw: het zijn voornamelijk de Helvetische, de Amerikaanse en de Duitse Confederatie⁴.

Daarnaast rijst er nog een derde probleem, dat verband houdt met de aard en de gevolgen van de rechtsnormen die van toepassing zijn op de zeer hypothetische procedure die het Belgische staatsverband zou verbreken en vervangen door een confederale structuur. Die normen bestaan immers uit een volkomen nieuwe en complexe combinatie van regels uit het internationaal publiekrecht en regels en beginselen uit het Belgisch constitutioneel recht. De draagwijdte van de toepasselijke regels uit het internationaal publiekrecht en soms zelfs het bestaan ervan zijn omstreten. De gevolgen van de regels en de beginselen uit het constitutioneel recht waarmee de internationale rechtsregels moeten worden gecombineerd, zijn evenmin eenduidig in het kader van zo'n denkoefening. De reden voor die onduidelijkheid ligt voor de hand. Die regels en beginselen zijn opgevat om een federale staat uit te bouwen en de werking ervan te garanderen met eerbiediging van bepaalde interne evenwichten. Men zou dan die regels van hun oorspronkelijk doel afwenden om ze effect te doen sorteren in een heel andere context, namelijk de volledige ontmanteling van die staat.⁵

Het recht en de juristen hebben wellicht iets te zeggen over de gevolgen van een uiterst hypothetisch confederalisme voor het statuut van Brussel, maar ze doen dat met veel bescheidenheid en omzichtigheid en in de voorwaardelijke wijs. Deze aanpak zal de rode draad in dit korte essay zijn.

Eerst moeten we ons buigen over de procedure om uit het Belgische staatsverband te stappen, wat een *conditio sine qua non* is om een confederatie te kunnen vormen. De overgang naar een confederaal bestel vereist immers dat de huidige staatsstructuur ophoudt te bestaan en vervangen wordt door het samenbestaan, al was het maar een « moment de raison », van onafhankelijke en soevereine staten die niet met elkaar verbonden zijn. Pas na het verbreken van de huidige structuur zouden die soevereine staten gezamenlijk kunnen beslissen om een confederatie-

⁴ Cf. met name 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 ?*, onder leiding van R. Dehousse, Paris, Presses de sciences po, 2002, p. 115-149.

⁵ Cf. in dezelfde zin 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'Utī possidetis en question(s)*, onder leiding van O. Corten, B. Delcourt, P. Klein en N. Levrat, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, p. 220.

verdrag te sluiten. In het eerste deel van deze bijdrage onderzoeken we de procedures die in theorie zouden kunnen leiden tot die breuk en de vorming van een andere staatsstructuur. Daarbij zal bijzondere aandacht worden geschonken aan het Brussels Gewest: de vraag rijst of dat Gewest een stem in het kapittel zal hebben tijdens de afwikkeling van die virtuele procedures (I).

In de veronderstelling dat de metamorfose in een confederatie achter de rug is, zullen we vervolgens enkele statuten die Brussel binnen dat confederale bestel zou kunnen aannemen, onder de loep nemen (II).

I. van het belgisch staatsbestel naar de vorming van een confederatie

Om de uiterst hypothetische weg uit te stippelen langs welke men de Belgische staatsstructuur zou kunnen verbreken en een confederatie van staten oprichten, dienen er vier vragen te worden beantwoord.

1. Met welke juridische of politieke handeling zou de Belgische staat ontbonden of gesplitst kunnen worden (§ 1)?
2. Welke politieke instanties zouden zich onmiddellijk na die ontbinding soeverein kunnen verklaren en er bijgevolg toe gemachtigd zijn om vrijelijk deel te nemen aan de daaropvolgende vorming van een confederatie (§ 2)?
3. Via welke procedure zouden die politieke instanties te kennen kunnen geven met welke partner(s) ze willen toetreden tot een of andere confederale structuur (§ 3)?
4. Hoe zouden de grenzen van die nieuwe geconfedereerde staten afgebakend worden (§ 4)?

§ 1. Ontbinding van de Belgische staat

A priori kunnen er vijf ontbindingsprocedures uitgedacht worden.

Eerste denkbare procedure: de eenzijdige afscheiding van een van de huidige deelgebieden op grond van het zelfbeschikkingsrecht van de volkeren waarin het internationaal recht voorziet. Deze eerste hypothese kan zeer snel verworpen worden. Ze stoelt immers op een interpretatie volgens welke elk volk dat een grondgebied, een historisch verleden, economische en culturele banden alsmede politieke en sociale doelstellingen gemeen heeft, het recht zou hebben om zich af te scheiden en een onafhankelijke en soevereine staat te vormen, met als enige voorwaarde dat dit recht wordt uitgeoefend door de hele bevolking, bijvoorbeeld na een referendum over zelfbeschikking. Het hedendaags internationaal recht heeft echter een veel restrictievere interpretatie van het recht van volkeren op zelfbeschikking: het hoogste gerechtshof van Canada heeft er onlangs aan herinnerd dat het zelfbeschikkingsrecht een eenzijdige afscheiding slechts kan verantwoorden « in het geval van een volk dat bestuurd wordt als onderdeel van een koloniaal rijk, in het geval van een volk dat gebukt gaat onder het juk, de heerschappij of de uitbuiting van een ander volk en misschien ook in het geval van een volk dat zijn zelfbeschikkingsrecht niet kan uitoefenen binnen de staat waarvan het deel uitmaakt.⁶ In de andere gevallen

⁶ Volgens hetzelfde Hof gaat het om een volk « dat niet kan deelnemen aan het bestuur om zich te ontplooiën op politiek, economisch, sociaal en cultureel gebied ».

worden de volkeren geacht hun zelfbeschikkingsrecht uit te oefenen in het kader van de staat waarvan ze deel uitmaken »⁷. Men aanvaardt ook dat een volk zijn zelfbeschikkingsrecht mag uitoefenen als het slachtoffer is van systematische en flagrante schending van de mensenrechten, geen vertegenwoordiging heeft of nog op ondemocratische en discriminerende wijze schromelijk ondervertegenwoordigd is⁸. Die omstandigheden stroken met het laatste geval dat het hoogste gerechtshof van Canada in aanmerking neemt, namelijk dat van een volk « dat verhinderd wordt zijn zelfbeschikkingsrecht uit te oefenen in de staat waarvan het deel uitmaakt ».

Het spreekt voor zich dat geen enkele van die situaties zich in België voordoet.

Tweede a priori denkbare ontbindingsprocedure: de eenzijdige afscheiding van een van de huidige deelgebieden krachtens het Belgisch constitutioneel recht. Deze hypothese dient eveneens onmiddellijk te worden verworpen, aangezien de Belgische Grondwet, net als die van bijna alle federale staten, de eenzijdige afscheiding van een van de deelgebieden uitsluit⁹. De overgrote meerderheid van de rechtskundigen aanvaardt dat het afstand doen van het eenzijdig afscheidingsrecht een logisch gevolg is van het constitutionalisme. Het decreet van 18 november 1830 waarop we hierna terugkomen, bevestigt dat axioma.

Derde hypothese : de omvorming van de Belgische staat in een confederale structuur door middel van een herziening van de huidige federale Grondwet¹⁰. Deze derde procedure dient eveneens in rechte te worden uitgesloten. Een Grondwet « kan immers niet zelf beslissen of toestaan dat de staat waarop ze berust afgeschaft wordt. »¹¹ De « afgeleide grondwetger » (*Pouvoir constituant dérivé*) macht kan de Grondwet herzien, maar niet opheffen, wat hij zou doen als hij haar zou vervangen door een verdrag dat in alle opzichten verschilt van een Grondwet, die een eenzijdige rechtshandeling is. Met andere woorden, de « afgeleide grondwetgever » (*Pou-*

⁷ Verwijzing naar de afscheiding van Québec (1998) 2 R.S.C. (217). Zie met name A. BAYEFSKY, *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.

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

⁹ De enige federale Grondwet die thans in een eenzijdig recht op afscheiding voorziet is die van Ethiopië (artikel 39). Precies om die reden twijfelen sommigen eraan dat dit land een echte federale staat is, aangezien zijn grondwet meer lijkt op een internationaal verdrag dan op een echte grondwet. Cf. 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. Over het afscheidingsrecht in de federale staten, zie onder meer 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*, onder leiding van J.-Fr. Gaudreault-Desbiens en F. Gélinas, Brussel, Bruylant, Cowansville, Yvon Blais, 2005, p. 161-168.

¹⁰ In dat geval zou het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geen stem in het kapittel hebben, aangezien de procedure voor de herziening van de Belgische Grondwet de deelgebieden – en zeker niet Brussel – niet bij die herziening betreft.

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

voir constituant dérivé) is er niet toe gemachtigd de nationale soevereiniteit die alleen toekomt aan de « primaire grondwetgever » (*Pouvoir constituant originaire*), namelijk het Belgische volk zelf, te vervreemden. In België wordt dat argument uit de zuivere grondwettelijke logica kracht bijgezet door het decreet van 18 november 1830 waarmee het Nationaal Congres de onafhankelijkheid van het Belgische volk heeft uitgeroepen. Dat decreet is immers bewust geweerd uit de Grondwet van 7 februari 1831, omdat het Nationaal Congres het wilde onttrekken aan de toepassing van artikel 131 - artikel 195 geworden - dat de uitoefening van de « afgeleide grondwetgevende macht » regelt. Dat decreet maakt aldus van de onafhankelijkheid van het Belgische volk en bijgevolg van het bestaan van de Belgische staat een norm die boven de Grondwet staat.

Die norm kan evenwel niet kunnen beletten dat de houder van de « primaire grondwetgevende macht » zijn soevereiniteit overdraagt aan de deelgebieden van de staat, maar zo'n ontbinding in gezamenlijk overleg zou als een juridische revolutie en niet als een herziening van de Grondwet moeten worden opgevat¹². Dat geval zal verder in de vijfde hypothese onderzocht worden.

Eerst verdient een *vierde hypothese* onze aandacht: de eenzijdige afscheiding van een van de huidige deelgebieden, niet op basis van een recht dat in casu niet bestaat, maar op basis van een feitelijke beslissing die uitsluitend op politieke argumenten stoelt. Deze hypothese is de minst onwaarschijnlijke van alle hypothesen die tot nu toe onderzocht werden. Het feit dat het recht op eenzijdige afscheiding *de iure* niet bestaat, sluit niet uit dat een eenzijdige afscheiding *de facto* wordt afgekondigd en, *in fine*, in rechte met succes wordt bekroond en tot de oprichting van een nieuwe staat leidt waarvan het bestaan, de onafhankelijkheid en de soevereiniteit zullen worden erkend door de internationale gemeenschap. Het internationaal recht verbiedt geen afscheidingen en beschouwt ze als feitelijke gegevens die achteraf erkend kunnen worden als ze tot een goed einde zijn gebracht. Er bestaan op dit vlak vele precedents¹³. Het is allemaal een kwestie van effectiviteit. Met andere woorden, alles hangt af van de vraag of de andere staten van de internationale gemeenschap, in het geval dat ons bezighoudt de lidstaten van de Europese Unie, het afgescheiden deelgebied zullen erkennen en het risico willen lopen zich de woede van de staat waarvan dat deelgebied zich heeft afgescheiden, op de hals te halen.

Daarbij komt nog dat er bij de lidstaten van de VN een ruime consensus bestaat om « niets te ondernemen dat afscheidingen bevordert ». ¹⁴ In het kader van de Europese Unie kan men verder gaan door te stellen dat zo'n eenzijdige afscheiding op weinig bijval zou kunnen rekenen: het zou een voorbeeld zijn dat andere afscheidingen in lidstaten zoals Spanje, Groot-Brittannië, Frankrijk enz. zou kunnen aanmoedigen. Hoe zouden die lidstaten van de Europese Unie de afgescheiden staat (staten) kunnen erkennen zonder een precedent te scheppen dat ze zelf verwerpelijk vinden?

¹² In de rechtsleer bestaan uiteenlopende meningen over onze interpretatie van het decreet van 18 november 1830. Cf. M.-Fr. RIGAUX, *La théorie des limites matérielles à l'exercice de la fonction constituante*, Brussel, Larcier, 1985, p. 54 e.v. Dit zou grondiger onderzocht moeten worden in een andere bijdrage.

¹³ Cf. onder meer het geval van Bangladesh.

¹⁴ J. SALMON en E. DAVID, *Droit des gens*, syllabus U.L.B., Bruxelles, P.U.B., 2003, T. 3, p. 675.

Hoe dan ook, de toenemende druk van de Vlaamse secessionistische groepen noopt ons ertoe die hypothese onder de loep te nemen. Ze zou kunnen leiden tot een nieuwe configuratie van de Belgische staat buiten het confederale model dat hier besproken wordt. Volgens sommigen zou, na de afscheiding van het Vlaams Gewest, wat er van de federale overheid overblijft, namelijk de overheden van het Brussels en het Waals Gewest, verantwoordelijk zijn voor de continuïteit van de Belgische staat, die zijn noordelijk grondgebied zou hebben verloren. Die *modus operandi* zou onder meer als voordeel hebben dat dat rest-België niet hoeft te vragen om internationale erkenning en toetreding tot de internationale organisaties waarvan de Belgische staat lid is. Dit scenario doet evenwel heel wat vragen rijzen die we hier niet kunnen behandelen. De stelling volgens welke het Brussels en het Waals Gewest na een afscheiding van het Vlaams Gewest de rechtspersoonlijkheid van de Belgische federale staat zouden behouden met een kleiner grondgebied, terwijl het Vlaams Gewest op zich een nieuwe staat zou vormen, is in ieder geval zeer betwistbaar. Zoals Marianne Dony erop wijst, « bevat het internationaal recht geen duidelijke regels ter zake: het zijn voornamelijk politieke overwegingen – die van de betrokken partijen in de eerste plaats en vervolgens die van de andere staten – die bepalen of de wijzigingen van het grondgebied van een staat al dan niet de rechtspersoonlijkheid van die staat veranderen»¹⁵.

Vijfde en laatste hypothese : een verdeling, namelijk de ontbinding van de Belgische staat in samenspraak met en instemming van de deelgebieden van het federale België. Dit scheidingsscenario door onderlinge toestemming zou zich kunnen beroepen op de rechtsleer, namelijk die van het hoogste gerechtshof van Canada¹⁶ en het Tsjechooslowaakse precedent. In dat scenario rijst onder meer de vraag hoe de betrokken bevolkingsgroepen hun instemming met die scheiding zouden kunnen betuigen. Die kwestie wordt evenmin geregeld in het internationaal recht¹⁷. Op het vlak van het constitutioneel recht moet ze volgens ons aangepakt worden op basis van het in artikel 33, eerste lid, van de Belgische Grondwet bekrachtigde beginsel van de nationale soevereiniteit en rekening houdend met het voornoemde decreet van 18 november 1830, dat de onafhankelijkheid van het Belgische volk heeft uitgeroepen tot een grondwettelijke norm die niet voor herziening vatbaar is. Daaruit volgt, zoals we al opgemerkt hebben, dat het bestaan van de Belgische staat niet kan worden beëindigd door een loutere herziening van de Grondwet. De scheiding door onderlinge toestemming vereist dus een juridische revolutie in de vorm van een handeling die de Grondwet opheft. Alleen de « primaire grondwetgever » (*Pouvoir Constituant originaire*), namelijk de Belgische natie, zou die handeling in alle legitimiteit kunnen stellen. In dat verband lijkt een referendum over zelfbeschikking de meest aangewezen procedure om de instemming van de Belgen met die ontbindende handeling te verkrijgen¹⁸.

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

¹⁶ Cf. *supra*, voetnoot 6.

¹⁷ Cf. J. SALMON en E. DAVID, *op. cit.*, p. 670.

¹⁸ Cf. 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 ; en IDEM, « La réforme de 1993 et la question du référendum constituant », in *Administration publique*, 1994, T. 2-3, p. 101-107.

§ 2. Politieke instanties die aanspraak kunnen maken op soevereiniteit na de ontbinding van de Belgische staat

Welke politieke instanties zouden onmiddellijk na de hypothetische ontbinding van de Belgische staat aanspraak kunnen maken op soevereiniteit en bijgevolg vrijelijk deelnemen aan de daaropvolgende vorming van een confederatie? Maakt Brussel kans om soeverein te worden? Om die vragen te trachten te beantwoorden, moeten we uitgaan van een beginsel uit het internationaal publiekrecht, het beginsel *Uti possidetis iuris, ita possideatis*: zoals u in rechte bezat, zal u bezitten. Dit beginsel werd oorspronkelijk toegepast bij de dekolonisatie van de Amerika's: de onafhankelijke staten van Amerika die na de dekolonisatie werden opgericht, stemden ermee in dat hun grenzen samenvielen met de administratieve grenzen tussen de Spaanse kolonies, zoals die voortvloeiden uit het Spaans intern recht¹⁹. Hetzelfde beginsel werd vervolgens toegepast om de territoriale geschillen na de dekolonisatie te beslechten²⁰. Ten slotte werd het beginsel uit de context van dekolonisatie gehaald en in Europa gebruikt om de territoriale geschillen die na de ontbinding van oude federale staten waren gerezen, te regelen. Dat was in het bijzonder het geval voor de Arbitragecommissie van de Europese Conferentie voor Vrede in Joegoslavië, de zogenaamde commissie-Badinter, die naar haar voorzitter werd genoemd. In haar advies nr. 3 van 11 januari 1992 was die commissie van oordeel dat, tenzij de betrokken partijen anders overeenkomen, de internationale grenzen van de nieuwe staten die na de ontbinding van Joegoslavië waren ontstaan, zouden samenvallen met de interne grenzen tussen de deelgebieden van de voormalige Joegoslavische federale staat. Dezelfde oplossing werd eveneens bij consensus gekozen bij de splitsing van Tsjecho-Slowakije en de ontmanteling van de Sovjet-Unie²¹.

Alvorens na te gaan of het beginsel *Uti possidetis* kan worden toegepast op de hypothetische ontbinding van België, moeten we twee belangrijke opmerkingen maken.

Ten eerste wordt de toepassing van de regel buiten het kader van dekolonisatie bekritiseerd in rechtsleer die niet zo maar terzijde kan worden geschoven. Advies nr. 3 van de commissie-Badinter werd en blijft fel betwist. Volgens professor Jean Salmon, «is het beginsel *Uti possidetis iuris* in geval van een afscheiding/ontbinding alleen van toepassing op de *buitengrenzen* van de ontmantelde staat. Wat daarentegen de nieuwe grens tussen de oude staat en het afgescheiden deelgebied betreft, worden de oude administratieve grenzen pas als grenzen aangenomen als de protagonisten het eens zijn over die oplossing of als die oplossing van buitenaf wordt opgelegd door de aangrenzende mogendheden. In de twee gevallen komt die oplossing er niet door de toepassing van het beginsel *Uti possidetis* of van een

¹⁹ Cf. J. SALMON en E. DAVID, *op. cit.*, T. 2, p. 251.

²⁰ Cf. *ibidem*, p. 342.

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

rechtsregel, maar resulteert ze uit een krachtsverhouding of een aanvaarding van een onoverkomelijke feitelijke situatie»²².

Het probleem is te wijten aan het feit dat de staten « niet uitdrukkelijk verwijzen naar het beginsel *Uti possidetis* in hun verdragen of politieke toespraken. »²³. Toch heeft men te maken met een eenvormige praktijk: de omzetting van het beginsel *Uti possidetis* is zonder protest aanvaard door de lidstaten van de Europese Unie, die het geïntegreerd hebben in hun beleid inzake erkenning van nieuwe Europese staten. De vraag rijst of die eenvormige praktijk wel degelijk een internationaal gewoonterecht is geworden. Zoals de specialist in internationaal recht Jean-Pierre Cot stelt, « weet men dat het bewijs van de *opinio iuris* niet gemakkelijk kan worden geleverd. De staten hebben niet de gewoonte om te bevestigen dat ze een gewoonterecht eerbiedigen telkens wanneer ze dat doen. Ze passen het gewoonterecht veeleer onbewust toe. Tenzij men aandringt op een expliciete bevestiging, wat verlamrend kan werken, aanvaardt men veeleer « dat een eenvormig gedrag het bewijs van de *opinio iuris* is, tenzij anders bewezen wordt»²⁴. België heeft trouwens in dat verband nooit bezwaren gemaakt. Als men het heeft over effectiviteit *sensu stricto*, moet men wellicht dat gegeven onthouden en de controverses in de rechtsleer buiten beschouwing laten.

Ten tweede lijkt het strikt logisch dat het beginsel *Uti possidetis* slechts in een beperkt aantal gevallen zou mogen worden toegepast. Het beginsel wordt geacht slechts achteraf te worden toegepast om het territorium te bepalen van een deelgebied waarvan de soevereiniteit en de onafhankelijkheid vooraf erkend werden²⁵. *A contrario*, het beginsel *Uti possidetis* verleent a priori op zich geen soevereiniteit of onafhankelijkheid aan een bepaald deelgebied, zeker niet buiten de context van dekolonisatie wanneer het internationaal recht niet bepaalt wie daarop aanspraak kan maken. Volgens Nicolas Angelet kan alleen met verwijzing naar het constitutioneel recht van de oude staat worden bepaald welke deelgebieden aanspraak maken op soevereiniteit. Volgens hem « is die verwijzing verantwoord wanneer de Grondwet van de oude staat het recht op afscheiding erkent, maar anders niet. Het zou bijgevolg geen zin hebben om te verklaren dat het beginsel *Uti possidetis* van toepassing is op de deelgebieden»²⁶. Het komt ons echter voor dat die lineaire redening in de praktijk onvermijdelijk een terugwerkende kracht heeft: een deelgebied

²² J. SALMON, « Les frontières de la Belgique lors de son indépendance », in *Démembrements d'Etats et délimitations territoriales*, *op. cit.*, p. 149. Zo ook volgens 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, het beginsel *uti possidetis* werd niet als gewoonte met de *opinio iuris* toegepast voor de territoriale verdeling tussen Rusland, Estland, Letland en Litouwen, noch vanuit het standpunt van de betrokken staten in kwestie noch vanuit dat van derde staten. Laurence Weerts verdedigt dezelfde stelling voor de andere republieken die zijn opgericht na het uiteenvallen van de USSR. Een overgrote meerderheid van de rechtsgeleerden ziet in de internationale grenzen tussen die nieuwe staten een toepassing van het beginsel *uti possidetis*, maar Laurence Weerts ziet er het resultaat in van de hoogste regel die voor deze aangelegenheid geldt, namelijk de instemming van de staten in kwestie.

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

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

²⁵ N. ANGELET, *op. cit.*, p. 219.

²⁶ N. ANGELET, *op. cit.*, p. 219-220.

met een grondgebied waarop, met toepassing van het beginsel *Uti possidetis*, geen enkel ander deelgebied zijn soevereiniteit kan uitroepen, vindt in die situatie een reden om als onafhankelijk en soeverein erkend te worden. Met andere woorden, de afgrenzingen die achteraf op grond van het beginsel *Uti possidetis* worden uitgevoerd, beïnvloeden dan a priori de aanspraken op soevereiniteit en onafhankelijkheid. Om het zeer grof te zeggen, we hebben hier te maken met het probleem van « de kip en het ei », waar de gevolgen terugwerkende kracht hebben op de oorzaken²⁷.

Rekening houdend met dat soort cirkelredenering, kunnen we trachten een antwoord op onze vragen te vinden. Er rijst dan evenwel een nieuw probleem. Het federale België berust niet op een enkele categorie van louter territoriale deelgebieden met volkomen symmetrische bevoegdheden. Naast de indeling in gewesten is er ook een indeling in gemeenschappen. We kunnen echter beginnen met eerst vast te stellen van welke politieke instanties de aanspraken op soevereiniteit het minst betwist zouden worden.

Op het eerste gezicht zouden de Vlaams en Waals Gewesten hun soevereiniteit het gemakkelijkst kunnen opeisen. Als we die kwestie nader bekijken, doet er zich evenwel met het Waals Gewest een probleem voor dat zich niet voordoet met het Vlaams Gewest. Dat Gewest valt immers samen met Nederlandse taalgebied, terwijl het Waals Gewest het Franse en het Duitse taalgebied omvat. Dat laatste valt samen met het gebied van de Duitstalige Gemeenschap. Aan de vooravond van de ontbinding is het volkomen denkbaar dat de Duitstalige Gemeenschap als deelgebied aanspraak maakt op soevereiniteit. In zoverre dat deelgebied voor de gewestelijke aangelegenheden onder het Waals Gewest ressorteert, ziet men niet goed in hoe men de eventuele kwestie van de soevereiniteit zou kunnen beslechten zonder een overeenkomst tussen de betrokken deelgebieden.

Hoe staat het met het Brussels Gewest? Men zou diverse, volgens ons niet overtuigende argumenten kunnen aanvoeren om de aanspraak van Brussel op soevereiniteit en onafhankelijkheid op het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad te betwisten.

Als eerste bezwaar zou men kunnen aanvoeren dat het Brussels Gewest, in tegenstelling tot de Vlaamse Gemeenschap en het Waals Gewest, geen constitutieve autonomie heeft krachtens de artikelen 118, § 2 en 123, § 2 van de Grondwet. Dat bezwaar zou evenwel niet doorwegen, omdat de prerogatieven die in het Belgisch constitutioneel recht aan de constitutieve autonomie verbonden zijn, niet veel om het lijf hebben.²⁸

Als tweede bezwaar zou men kunnen aanvoeren dat de federale staat toezicht kan uitoefenen op het Brussels Gewest met toepassing van artikel 45 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen. Dat bezwaar kan om drie redenen verworpen worden. Ten eerste is het toezicht waarvan sprake uitzonderlijk. Het gaat niet om een algemeen opportuniteitstoezicht, aangezien het

²⁷ Volgens N. ANGELET, *eodem loco*, is de toepassing van het beginsel *uti possidetis* verantwoord in het geval van een scheiding door onderlinge toestemming waarbij de begunstigen van het beginsel op voorhand geïdentificeerd zijn.

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

slechts kan worden uitgeoefend voor vier welomschreven gewestelijke aangelegenheden en om bijzondere redenen. Vervolgens is dat toezicht voornamelijk symbolisch, aangezien het nooit werd toegepast. Ten slotte veronderstelt dat toezicht het bestaan van een toezichhoudende overheid, namelijk de staat die hypothetisch gesproken niet meer zou bestaan.

Men zou zich nog kunnen beroepen op een laatste institutioneel kenmerk van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om zijn statuut als deelgebied en bijgevolg zijn aanspraak op soevereiniteit te betwisten (steeds binnen de perken van de voornoemde cirkelredenering). Het gaat om de regel in artikel 9 van de voornoemde bijzondere wet die de Brusselse ordonnanties onderwerpt aan een uitgebreidere geldigheidscontrole dan die welke op de decreten wordt uitgeoefend. Dit derde bezwaar is al even weinig overtuigend als de eerste twee, omdat die controle, waarvan de praktische draagwijdte zeer beperkt is, nooit van dien aard was om Brussel het statuut van deelgebied te ontnemen, aangezien die controle evenredig beperkt is tot de aan het Grondwettelijk Hof opgedragen controles op alle wetgevende normen, met inbegrip van de ordonnanties.

Besluit: als Brussel beschouwd wordt als volwaardig gewest, dan zou zijn aanspraak op soevereiniteit niet ernstig betwist kunnen worden. Delicater zijn evenwel de gevolgen die de huidige bevoegdheden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap inzake monocommunautaire aangelegenheden in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad kunnen hebben voor die aanspraak. Moet men ervan uitgaan dat het bestaan zelf van die bevoegdheden de aanspraak van het Brussels Gewest op soevereiniteit uitsluit en het bijgevolg beperkt tot een gebied dat onder de gemeenschappelijke soevereiniteit van het Vlaams en Waals Gewest valt, zodat – volgens het Internationaal Gerechtshof over *het grensgeschil tussen Burkina Faso en de Republiek Mali*²⁹ - het lot van Brussel in de vorming van een confederatie gezamenlijk bezegeld zou worden door de Vlamingen en de Walen en niet door de Brusselaars zelf?

Dit vraagstuk verwijst naar de welbekende tegenstelling tussen de visie van de Vlamingen en de Franstaligen op het Belgische federalisme: een federalisme dat voornamelijk gebaseerd is op twee gemeenschappen voor de enen en op drie gewesten voor de anderen. Is Brussel in essentie een soort van territoriale uitbreiding van zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschap of, integendeel, een volwaardig deelgebied, ook al oefenen de twee grote gemeenschappen bij wijze van uitzondering bevoegdheden uit in dat gebied, dat niet tot hun basisterritorium, namelijk het Nederlandse taalgebied en het Franse taalgebied, behoort? Wij zijn van oordeel dat verschillende argumenten pleiten voor de tweede visie.

Eerste argument: de Vlaamse en de Franse Gemeenschap oefenen slechts een deel van hun bevoegdheden uit op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In de biculturele, bi-educatieve en bipersonsgebonden aangelegenheden en in het taalgebruik zijn hun decreten niet van toepassing op het Brussels grondgebied. De bipersonsgebonden aangelegenheden, net als de gewestelijke aangelegenheden, vallen onder de bevoegdheid van de Brusselaars die uitgeoefend wordt door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie waarvan het gebied nageoeg overeenkomt met het Brussels Gewest.

²⁹ I.H.J., arrest van 22 december 1986.

Tweede argument: de recente institutionele evolutie wijst op een versterking van het regionalisme en een verzwakking van de band tussen Brussel en de twee grote Gemeenschappen. Enerzijds heeft de Franse Gemeenschap, krachtens artikel 138 van de Grondwet, de uitoefening van een groot aantal bevoegdheden overgedragen aan het Waals Gewest wat het Franstalig gebied betreft, en aan de Franse Gemeenschapscommissie van Brussel wat het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad betreft. Anderzijds heeft men ook vastgesteld dat de band tussen het Brussels Gewest en de Vlaamse Gemeenschap verzwakt is sinds de laatste hervorming van 2001 waarbij de zes Nederlandstalige Brusselse leden van het Vlaams Parlement geen zitting meer hebben in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

Derde argument: de politieke instantie die het meest aanleunt bij het begrip « staat » is het gewest en niet de gemeenschap, precies omdat het gewest, in tegenstelling tot de gemeenschap, een eigen grondgebied heeft.

Uit de voornoemde argumenten zijn we geneigd af te leiden dat Brussel aan de vooravond van de ontbinding van België aanspraak zou kunnen maken op soevereiniteit en onafhankelijkheid, waaraan het een recht op zelfbeschikking zou kunnen ontleen in het kader van de vorming van een confederatie.

§ 3. Wijze van uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht van de drie soeverein geworden gewesten

Indien men na de bovenstaande uiteenzetting aanvaardt dat de drie Gewesten, namelijk het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, onmiddellijk na de hypothetische ontbinding van de Belgische staat aanspraak zouden kunnen maken op soevereiniteit, dan rijst de vraag welke procedure die politieke instanties zouden kunnen volgen om te kennen te geven dat ze met deze of gene partner willen toetreden tot een confederale structuur. We hebben erop gewezen dat het zelfbeschikkingsrecht van de volkeren, gewaarborgd door artikel 1 van de Verdragen van de Verenigde Naties van 1966, geen enkel recht op afscheiding inhoudt. Het zelfbeschikkingsrecht verwijst daarentegen naar het recht van de burgers van een staat om inspraak te hebben in het bestuur en omvat de vrijheid van keuze van het intern en internationaal statuut door het volk van die staat, dat « moet kunnen kiezen tussen verschillende mogelijkheden, met inbegrip van onafhankelijkheid »³⁰. Ingeval het Vlaams, het Brussels en het Waals Gewest onafhankelijke en soevereine staten zouden worden, dan zouden hun burgers bij monde van hun vertegenwoordigers of via een referendum moeten kunnen beslissen of ze hun pas verworven onafhankelijkheid behouden dan wel een van de statuten aannemen die in het tweede deel van deze bijdrage worden besproken.

§ 4. De vaststelling van de grenzen van de drie soeverein geworden Gewesten

Indien men instemt met de voorgaande redenering, dan zouden, bij gebreke van een andersluidend akkoord, de huidige grenzen van de grondgebieden van de drie Gewesten waaruit het federale België bestaat, grenzen worden die door het internationaal recht beschermd worden. De Brusselse soevereiniteit zou bijgevolg alleen uitgeoefend worden op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waarvan de grenzen zijn vastgesteld bij artikel 2 van de bijzondere wet van 12 janua-

³⁰ 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.

ri 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen. Die bepaling verwijst naar de grenzen van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad zoals vastgesteld bij de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, die zelf teruggrijpen naar de in 1963 vastgestelde grenzen. Zonder de premissen van onze redenering tegen te spreken, zouden we evenwel kunnen aanvoeren dat die grenzen op bepaalde punten voor discussie vatbaar zijn. Iedereen weet dat de grenzen van 1963 aanvaard en vervolgens bevestigd werden in ruil voor een gewaarborgde bescherming van de Franstaligen die vaak in de meerderheid zijn in de gemeenten van de Brusselse rand, en het behoud van het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde. Het Brussels Gewest zou de omvorming van de taalgrens in een internationale grens terecht kunnen aangrijpen om met het Vlaams Gewest te onderhandelen over een eventuele correctie van het tracé, teneinde rekening te houden met de resultaten van een referendum in de faciliteitengemeenten van de Brusselse rand waarbij de inwoners laten weten of ze zich bij Brussel dan wel bij Vlaanderen willen aansluiten. Het beginsel *Uti possidetis* is immers slechts «een beginsel waarvan de staten kunnen afwijken»³¹. Het internationaal recht verplicht de staten er niet toe om rekening te houden met de voorkeur van de inwoners wanneer ze beslissen over het tracé van de grenzen³², maar niets belet hen natuurlijk om dat wel te doen. Integendeel, de democratische legitimiteit zou hen daar immers toe moeten aanzetten, met dien verstande dat de regels van het internationaal recht betreffende de bescherming van minderheden toegepast zullen moeten worden aan weerskanten van de nieuwe grens.

II. Toekomst van Brussel in een confederatie

We hebben zonet aangetoond dat het Brussels Gewest grote troeven kan uitspelen ingeval de Belgische staat ontbonden zou worden. Die troeven hangen echter af van heel wat onzekere factoren. In feite van echte reeksen onzekere factoren. We zetten ze hier op een rijtje voordat we verder gaan om er de draagwijdte van zo nauwkeurig mogelijk te omschrijven.

De eerste reeks onzekere factoren heeft te maken met de *modus operandi* van de omvorming van de Belgische staat. We hebben ruime aandacht geschonken aan twee hypothesen: de eenzijdige afscheiding van een van haar deelgebieden en de ontbinding in onderling overleg. Volgens het constitutioneel recht is de afscheiding natuurlijk onwettig, maar volgens het internationaal recht is dat noch verboden noch toegestaan: het gaat om een zuiver factueel en politiek proces. De derde Staten moeten het principe van niet-interventie eerbiedigen: ze kunnen slechts « vaststellen of wat er in de praktijk gebeurt tot een goed einde wordt gebracht »³³. Ongeacht het

³¹ M.G. COHEN, *op. cit.*, p. 152.

³² *Ibidem*, p. 148.

³³ O. CORTEN, « Droits 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.

resultaat, zullen de internationale mensenrechten van kracht blijven³⁴. Voor het overige is afscheiding een sprong in het onbekende.

Zou er, na de afscheuring van het Vlaams Gewest, een residueel België kunnen overblijven, indien de Brusselaars en Walen zulks zouden wensen, en zou de Vlaamse staat van zijn kant om internationale erkenning vragen? Deze vraag staat nog steeds open, zoals we al gezegd hebben.

Een afscheiding van de Vlaamse Gemeenschap zou evenzeer problemen doen rijzen voor Brussel, aangezien die Gemeenschap het Brussels Gewest zou opeisen. Brussel zou zich dan zelf moeten afscheiden van de Vlaamse Gemeenschap op basis van de voornoemde argumenten, namelijk dat het gewestelijke primeert op het communautaire. Volgens een andere hypothese zou het residuele België de Vlaamse afscheiding kunnen aanvechten.

Aan die afscheidingsscenario's moeten we er nog één toevoegen, namelijk het scenario waarin Brussel zijn onafhankelijkheid zou uitroepen vóór het Vlaams Gewest of de Vlaamse Gemeenschap. Politiek gezien is dit scenario natuurlijk zeer onwaarschijnlijk, maar het zou de Vlaamse Gemeenschap ertoe dwingen eindelijk een onduubbelzinnige keuze te maken: ofwel kant ze zich tegen de afscheiding van Brussel en bevestigt ze haar verbondenheid met de huidige Belgische staat ofwel roept ze op haar beurt haar onafhankelijkheid uit, terwijl ze dan wel weet dat Brussel zich niet zal laten inlijven.

In ieder geval zou Brussel een stem in het kapittel hebben. Brussel zou zelfs de kern van het probleem zijn. Een knoop die noch zonder Brussel noch tegen Brussel kan worden ontward. Die verschillende afscheidingsscenario's zouden immers conflicten doen rijzen die slechts op twee manieren beslecht zouden kunnen worden: door een overeenkomst tussen de partijen of door geweld. Ook al valt het gebruik van geweld altijd te vrezen, kan men hopen dat een overeenkomst de situatie zou stabiliseren en dat die dan alleen nog door de andere staten erkend zou moeten worden. Bij de onvermijdelijke onderhandelingen die tot zo'n overeenkomst zouden leiden, beschikt het Brussels Gewest op institutioneel en politiek vlak over de vereiste troeven om er als volwaardige partner aan deel te nemen.

Dat geldt *a fortiori* als de Belgische staat zou uiteenvallen na een ontbinding in onderling overleg.

De tweede reeks onzekere factoren houdt verband met de toepasbaarheid van het beginsel *Uti possidetis*. Een groot aantal rechtskundigen, die weliswaar in minderheid zijn, betwist dat dit beginsel, in geval van afscheiding of ontbinding, van toepassing is op de binnengrenzen van de ontmantelde staat. Er zij bovendien herinnerd aan het logische probleem dat rijst wanneer men beslist om de regel toe te passen. In theorie is het beginsel « *Uti possidetis* pas van toepassing nadat de nieuwe staat is opgericht. Het dient om het grondgebied van de nieuwe staat af te

³⁴ Algemene opmerking van het Comité voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties nr. 26 (61) van 29 oktober 1997 inzake de aangelegenheden met betrekking tot de continuïteit van de verplichtingen die de verdragsluitende partijen zijn aangegaan krachtens het Internationaal Verdrag betreffende de Burgerlijke en Politieke Rechten, A/53/40, vol. 1, 1998, p. 91.

bakenen en niet om het uitroepen van de onafhankelijkheid te verantwoorden »³⁵. Die nieuwe reeks onzekere factoren is echter niet onoverkomelijk.

In concreto zouden in het geval van de Belgische staat enkel het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Waals Gewest (eventueel zonder het Duits-talig gebied) en de Duitstalige Gemeenschap hun onafhankelijkheid kunnen opeisen na een afscheiding die gevolgd wordt door een overeenkomst of een ontbinding in gezamenlijk overleg. De Vlaamse en de Franse Gemeenschap zitten in veel slechtere positie om het statuut van staat op te eisen, wat in principe de exclusieve zeggenschap over een eigen grondgebied inhoudt, aangezien ze uit hoofde van een deel van hun bevoegdheden een gemeenschappelijk grondgebied hebben, namelijk het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

Indien de drie Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap of een van die deelgebieden zich onafhankelijk zouden verklaren en er een conflict zou rijzen over het tracé van de nieuwe internationale grenzen, ziet men niet goed in hoe de onderhandelingspartners niet zouden verwijzen naar het beginsel *Uti possidetis* als ze het niet eens zouden geraken³⁶. In alle gevallen - dat is essentieel voor ons betoog - zou Brussel op zijn minst kunnen eisen dat de integriteit van zijn huidig grondgebied gerespecteerd wordt.

Nu moeten we nog de verschillende statuten overlopen die het Brussels Gewest zou kunnen aannemen als het gebruikmaakt van zijn nieuwe soevereiniteit.

In onze inleiding hebben we er al op gewezen dat er ontelbare scenario's zijn en dat het niet aan het recht toekomt om *a priori* een bepaald scenario te kiezen. Juridisch gezien zijn alle constructies mogelijk³⁷ en men weet dat de Belgische grondwetspecialisten een rijke verbeelding hebben.

We geven een zeer beknopt overzicht van de enkele scenario's die in theorie mogelijk zijn of die in het openbare debat aan bod kwamen³⁸.

Onafhankelijkheid. Brussel en zijn bevolking zou beslissen om niet toe treden tot de confederatie en op eigen houtje verder gaan.

Fusie. Brussel en zijn bevolking zou afstand kunnen doen van zijn onafhankelijkheid en vragen om in het kader van een unitaire of federale staat te worden ingelijfd bij een van de andere partners van de confederatie – Vlaanderen³⁹ of Wallonië. In het laatste geval zouden er problemen kunnen rijzen omdat Brussel en Wallonië niet aan

³⁵ M.G. COHEN, *op. cit.*, p. 158.

³⁶ Zelfs N. ANGELET, *op. cit.*, p. 220, aanvaardt dat.

³⁷ De verschillende statuten van de federale hoofdsteden kunnen *mutatis mutandis* als model dienen. Zie in dit verband C. VAN WYNSBERGHE, « Les capitales fédérales, une comparaison », in *Revue internationale de politique comparée*, 2003, vol. 10, nr. 1.

³⁸ Er zijn er zeven bij A. BINET et J. KOTEK, « Fédéralisme et régionalisme en Europe. Le devenir de Bruxelles », in *La Belgique et ses nations dans la nouvelle Europe*, onder leiding van J. Lemaire et A. Miroir, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997, p. 93-108.

³⁹ De volksvertegenwoordigers van het Vlaams Parlement J. Van Hauthem, K. Van Overmeire, G. Van Steenberge, M. Dillen, L. Van Nieuwenhuyzen en F. Dewinter hebben in dat vooruitzicht een proeve van Grondwet voor een unitaire Vlaamse staat met Brussel als hoofdstad opgesteld cf. *Vlaams Parlement, stuk 726/1, 2005-2006*.

elkaar grenzen. De grootste problemen zouden evenwel overwonnen kunnen worden dankzij de door de Europese Unie gewaarborgde vrijheid van verkeer⁴⁰.

Toetreding tot de confederatie. Brussel en de Brusselaars zou ook kunnen beslissen om toe te treden tot een eventuele confederatie met Wallonië en Vlaanderen en ermee instemmen dat sommige van zijn bevoegdheden gezamenlijk beheerd worden. Welke? Op dat vlak kan het recht niets opleggen of uitsluiten: de partners bepalen zelf wat de gezamenlijke bevoegdheden zijn. Dat kan een minimum zijn (defensie, bepaalde aspecten van de internationale betrekkingen, ...), maar dat kan ook meer zijn. Het is volkomen denkbaar dat het toekomstige verdrag voor een confederatie *de plano* de huidige regels overneemt die betrekking hebben op de uitoefening van de gewest- en gemeenschapsbevoegdheden te Brussel. Het is tevens mogelijk dat Brussel gezamenlijk beheerd wordt door Vlaanderen en Wallonië naar het model dat de auteurs van de *Proeve van Vlaamse Grondwet*⁴¹ in gedachten hebben. Omgekeerd is het ook mogelijk dat Vlaanderen en Wallonië hun greep op het bestuur van Brussel lossen (naar het model dat de auteurs van het *Manifeste Bruxellois*⁴² voorstellen). Ook hier is het niet aan het recht om bepaalde mogelijkheden a priori uit te sluiten. Laatstgenoemde scenario's (versterking of verzwakking van het medebeheer) zouden nu al overwogen kunnen worden, zelfs als België niet zou kiezen voor een confederatie.

We stellen aldus vast dat het confederalisme *niet noodzakelijkerwijze en juridisch gezien* zal leiden tot ingrijpende wijzigingen in de manier waarop de bevoegdheden van de enen en de anderen vandaag in Brussel verdeeld zijn, ook al zou dat politiek gezien zeer waarschijnlijk wel het geval zijn. De enige wijziging die zich juridisch gezien zeker zou voordoen in geval van een overgang naar een confederale structuur, zou erin bestaan dat Brussel het recht zou hebben om over zijn statuut te beslissen: het confederale verdrag waarin dat statuut wordt geregeld, zou slechts met instemming van Brussel kunnen worden gesloten en gewijzigd. Brussel zou tevens op elk moment het recht hebben om zich af te scheiden en uit de confederatie te stappen, als het geen vrede meer neemt met zijn statuut. Dat is het fundamentele verschil tussen federalisme en confederalisme⁴³.

⁴⁰ Het scenario van een « federaal België Wallonië-Brussel » dat werd uitgedacht na de « afscheiding van Vlaanderen » werd voorgesteld door Ch. FRANCK, A.-. P. FROGNIER, B. REMICHE en V. VAGMAN in hun *Manifeste Choisir l'avenir* : cf. de speciale editie van *La Revue générale*, januari 1997, p. 43-44.

⁴¹ Cf. J. CLEMENT, W. PAS, B. SEUTIN, G. VAN HAEGENDOREN, J. VAN NIEUWENHOVE, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, Die Keure, 1996. Zie in dit verband « 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.

⁴² De vereniging « Manifestobru » heeft twee manifesten in die zin opgesteld. Het eerste dateert van 4 februari 2003 en het tweede, dat is opgesteld in samenwerking met de groepen « Aula Magna » en « bruXsel.org » na de oproep *Nous existons, Wij bestaan, We exist*, dateert van 23 mei 2007. De teksten staan op de internetsite www.manifestobru.be. Voor een synthese, zie met name A. MASKENS, « Les Bruxellois doivent abandonner le clivage linguistique », in *Le Soir*, 10 maart 2006.

⁴³ Cf. Ch. DURAND, *op. cit.*, p. 86-87 en 167.

Het confederale district. In zijn werk van 1955 over de *Confederaties van Staten* wees Charles Durand erop dat volgens de juridische definitie van het confederalisme niets belet dat elk van de staten van de confederatie grondgebied afstaat om er de hoofdstad van de confederatie met haar bestuursinstellingen en eventueel de bestuursinstellingen van de staten zelf te vestigen⁴⁴. Met andere woorden, het model van het « federale district », met als standaardvoorbeeld Washington DC⁴⁵, zou omgezet worden in een confederale structuur⁴⁶: het « confederale district » zou dan rechtstreeks bestuurd worden door de bestuursinstellingen van de confederatie. Dat model zou dan kunnen worden gekozen voor Brussel, op voorwaarde dat de Brusselaars ermee instemmen. Het wordt vaak bekritiseerd, omdat de inwoners van het district niet meer dan tweederangsburgers zouden zijn. Het is inderdaad zo dat de inwoners van het District of Columbia ondervertegenwoordigd zijn in het Amerikaans Congres, dat evenwel zeggenschap over hen heeft. Het comparatief recht reikt echter andere denksporen aan die meer rekening houden met de democratische rechten van de inwoners van het district: men denkt bijvoorbeeld aan – maar het gaat om federale staten – aan Canberra, Brasilia of nog New Delhi. In het geval van een confederaal district zouden de Brusselaars verstoken blijven van het recht om deel te nemen aan het bestuur van een echte staat. Dat is een weinig benijdenswaardige situatie voor degenen die zich nog echt burger voelen.

Het Europees district. Enkele jaren geleden⁴⁷ werd het idee geopperd om van Brussel een Europees district te maken dat onder rechtstreeks bestuur van de Europese Unie zou komen te staan. Zodra de Brusselaars daarmee instemmen, is die oplossing vanuit juridisch oogpunt volkomen haalbaar. Ze moet dan wel realistisch zijn. Daaraan twijfelen deskundigen aan weerskanten van de taalgrens. De soevereiniteit – op strafrechtelijk, fiscaal en andere gebieden – die de Europese Unie in Brussel zou moeten uitoefenen, zou vereisen dat de Europese Unie zelf een volwaardige staat wordt. Het valt te betwijfelen dat de 27 lidstaten zouden instemmen met zo'n copernicaanse wijziging van het juridisch statuut van de Unie...⁴⁸

A priori zijn er dus veel scenario's mogelijk. Het korte overzicht in deze bijdrage is geenszins exhaustief: daarvoor hebben de juristen een te rijke verbeelding. De scenario's zijn hoe dan ook afhankelijk van de vrijwillige instemming van Brussel. Daardoor zijn bepaalde scenario's onwaarschijnlijker dan anderen, want *a priori* begrijpt men niet waarom een aantal burgers afstand zouden doen van hun zelfbeschikingsrecht en zich door anderen zouden laten besturen.

⁴⁴ Cf. *ibidem*, p. 31.

⁴⁵ Zie over dit model de voornoemde studie van C. VAN WYNSBERGHE.

⁴⁶ De Vlaamse denkgroep *In de Warande* stelt voor om zich gedeeltelijk te baseren op dat model om een statuut te ontwerpen dat Brussel onder het gezag van twee onafhankelijke staten zou plaatsen, Vlaanderen en Wallonië (techniek van het *condominium*), in afwachting dat Brussel op termijn de hoofdstad van de Europese Unie wordt: cf. *Manifest voor een zelfstandig Vlaanderen in Europa*, Brussel, Denkgroep « In de Warande », 2006, p. 201-212.

⁴⁷ Onder meer door L. TOBBACK in november 1997.

⁴⁸ Cf. Chr. FRANCK en F. DELMARTINO, « Bruxelles, l'Union européenne et le 'scénario européen' », in *Bruxelles et son statut*, onder leiding van E. Witte, A. Alen, H. Dumont, R. Ergec, Brussel, Larcier, 1999, p. 721-742.

Conclusies

Voor onze denkoefening hebben we de hypothese van een confederale revolutie ernstig genomen en ons aan een strikt juridische redenering gehouden. Op de keper beschouwd hebben we twee ideeën verdedigd zonder de talrijke onzekere factoren in dat verband over het hoofd te zien.

De eerste idee : tijdens de procedure voor de ontbinding van de Belgische staat, een voorafgaande voorwaarde voor de vorming van een confederatie, zullen de Brusselaars het recht hebben om hun lot in eigen handen te nemen. We zijn weliswaar niet even bitter als Marc Platel, die onlangs de *Communautaire geschiedenis van België* heeft geschreven, maar we zijn het wel eens met zijn analyse: « 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 beslissingsrecht heeft gegeven over hun staatkundige organisatie⁴⁹.

De tweede idee: in rechte zouden de Brusselaars alle kanten uit kunnen met hun nieuwe soevereiniteit: onafhankelijkheid, vrijwillige annexatie of toetreding tot een confederatie die gevormd zou worden volgens regels waarover de partnerstaten moeten onderhandelen. We wensen evenwel een kanttekening te maken: de rechten van de Nederlandstalige minderheid in Brussel moeten natuurlijk gewaarborgd worden in overeenstemming met de desbetreffende internationale normen.

Hoewel we hierboven twee sterke ideeën geformuleerd hebben, willen we ten slotte nogmaals benadrukken dat we de overwegingen die ons daartoe hebben gebracht, met de nodige bescheidenheid en omzichtigheid en in de voorwaardelijke wijs geformuleerd hebben. Deze bijdrage is slechts een eerste denkoefening die nog verder uitgediept en besproken moet worden. We hopen dat we met onze bijdrage het debat dat over die vraagstukken moet worden gevoerd, verrijkt hebben. Aan dat debat zouden niet alleen grondwetspecialisten, deskundigen in internationaal recht, politicologen en economen⁵⁰ dringend moeten deelnemen, maar ook burgers en verenigingen van het Belgisch maatschappelijk middenveld.

Op technisch vlak zouden we vooral een dialoog met de specialisten in internationaal recht op gang willen brengen, omdat we ons bewust zijn van de beperkte invalshoek van de grondwetspecialisten, wanneer er sprake is van de splitsing van een staat en van een eventuele toetreding van de deelgebieden tot een confederatie, die per definitie onder het internationaal recht valt.

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

⁵⁰ Er zij in dit verband gewezen op de kwaliteit van de reportage over die kwesties in samenwerking met verschillende Vlaamse academici in *De Standaard* van 1 en 2 september 2007.