

**DOSSIER SPÉCIAL**  
**NATIONS SANS ÉTATS.**  
**UN DROIT À L'ÉTAT ?**

> juin 2017  
N°38

# CIVITAS EUROPA

*Revue Juridique sur l'Évolution  
de la Nation et de l'État en Europe*

# CIVITAS EUROPA

Revue Juridique sur l'Évolution de la Nation et de l'État en Europe  
Revista Jurídica sobre la Evolución de la Nación y del Estado en Europa  
Legal Journal on Development of Nation and State in Europe

## **Directeurs**

Stéphane Pierré-Caps  
Université de Lorraine (Fr)  
Directeur de l'IRENEE

Silvio Gambino  
Université de Calabre (It)

## **Directeur honoraire**

Alberto Pérez Calvo  
Université de Navarre (Es)

## **Comité de Lecture**

*Université de Lorraine (Fr)*

Katia Blairon  
Oriane Ben-Attar  
Maxence Chambon  
Elodie Derdaele  
Mélanie Dubuy  
Jean-François Lafaix  
Léonard Matala-Tala  
Gaëlle Marti  
Laurent Olivier  
Yves Petit  
Olivier Renaudie  
Ludivine Starck

*Université de Calabre (It)*

Guerino d'Ignazio

*Université de Navarre (Es)*

Alejandro Torres

**Coordination  
Secrétariat  
de rédaction  
et d'édition  
Maquettage**

*Université de Lorraine (Fr)*

IRENEE - EA7303  
Marjorie de Bortoli

# SOMMAIRE – SUMARIO – CONTENTS

## DOSSIER SPÉCIAL « LES NATIONS SANS ÉTATS. UN DROIT À L'ÉTAT ? »

### *Avant-propos*

Thibaut FLEURY GRAFF, Gaëlle MARTI, Jean-Denis MOUTON, Stéphane PIERRÉ-CAPS ..... 7

### *Le concept de Nations sans États*

Thibaut FLEURY GRAFF - « De la Nation à l'État territorial. Retours sur l'évolution doctrinale et pratique des sujets du droit international » ..... 11  
Jean-Denis MOUTON - « Le droit international s'intéresse-t-il aux nations ? » ..... 29  
Stéphane PIERRÉ-CAPS - « Le droit constitutionnel et les nations sans État : le constitutionnalisme face à l'historicisme » ..... 43  
Tudi KERNALEGENN - « Le régionalisme. Quelques pistes théoriques pour une analyse cognitive » ..... 59

### *Les manifestations des Nations sans États*

Eric MONTIGNY - « Partis autonomistes et indépendantistes : paradoxes et influence institutionnelle » ..... 87  
Batyah SIERPINSKI - « "Droit à l'État" et droit international général Étude comparée du Kosovo de 2008 et de la Crimée de 2014 » ..... 109  
André MOINE - « Les aspirations à l'État et au califat de l'"organisation État Islamique" » ..... 127  
Bryar BABAN - « Le Kurdistan : d'une nation apatride au droit à l'État ? » ..... 153  
Mélanie DUBUY - « Les conséquences de la dislocation des empires : le cas de l'Abkhazie et Ossétie du Sud » ..... 179

### *Les techniques de réaménagement de la Nation et de l'État*

Julien MARTIN et Olivier RENAUDIE - « Un droit au territoire ? Retour sur quelques malentendus » ..... 203  
Katia BLAIRON - « Le droit à l'impôt. Réflexions sur le fédéralisme fiscal » ..... 221  
Christian BEHRENDT et Sofia VANDENBOSCH - « Le réaménagement de la répartition des compétences dans le fédéralisme asymétrique belge » ..... 241  
Jean-François LAFAIX - « Un « droit à l'autonomie » dans l'ordre interne de l'État ? » ..... 255  
Andrea DEFFENU - « La frontière entre l'autonomie et l'indépendance : l'unité nationale et les instances territoriales dans l'évolution du régionalisme italien » ..... 271  
Juan José RUIZ RUIZ - « Droit de décider, démocratie constitutionnelle et pouvoir constituant en Espagne » ..... 287

### *Nations sans États et Union Européenne*

Gaëlle MARTI - « Ce que l'Union européenne fait à l'État. Recherches sur l'incidence de l'appartenance à l'Union européenne sur les États-nations » ..... 319  
Julien BARROCHE - « Théories fédéralistes et Union européenne » ..... 337  
Hugues DUMONT - « Le pacte constitutionnel européen et les Nations sans État » ..... 369  
Yves PETIT - « L'intégration de l'Union européenne : facteur de fragmentation nationale ? » ..... 411

DOSSIER SPÉCIAL  
« Les Nations sans État. Un droit à l'État ? »

# Le réaménagement de la répartition des compétences dans le fédéralisme asymétrique belge

**Christian BEHRENDT**

Professeur de Droit Public  
Université de Liège  
École Royale Militaire de Belgique

**Sofia VANDENBOSCH**

Assistante au Service de droit constitutionnel  
Université de Liège

La Belgique est un État fédéral centrifuge, c'est à dire qu'il est mû par une dynamique de dissociation et non pas d'association. Ainsi, et contrairement par exemple à la République fédérale d'Allemagne, aux États-Unis d'Amérique ou encore à la Confédération suisse – et, de façon générale, à la majorité des États fédéraux – le système constitutionnel belge n'est pas le fruit de l'union d'entités distinctes qui ont décidé de s'associer pour se fondre dans un État fédéral, mais résulte au contraire des revendications autonomistes de certains groupes de populations. Dans ce contexte de dissociation, la création d'un État fédéral devient l'alternative – moins radicale – à la scission pure et simple de l'État en plusieurs nouvelles entités souveraines. Les différentes composantes du nouvel État fédéral y obtiennent le statut d'entités fédérées et une autonomie de décision dans les matières qui leur sont dorénavant attribuées<sup>1</sup>.

Cette dynamique centrifuge contribue à la nature asymétrique du fédéralisme à la belge<sup>2</sup>. En effet, afin de se prémunir contre la désintégration de l'État, le système institutionnel belge comprend un ensemble de mécanismes qui visent à satisfaire les revendications autonomistes des diverses communautés du Royaume et une en particulier, celles du nord du pays.

- 
- 1 Chr. BEHRENDT et F. BOUHON, *Introduction à la Théorie générale de l'État – Manuel*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2014, n° 317.2.
  - 2 M. VERDUSSEN, « Asymétrie », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dirs.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 69-72.

Ces mécanismes assurent la répartition des compétences entre les différentes entités fédérées de façon non homogène, ce qui permet au système constitutionnel de rester flexible et de s'adapter aux spécificités de chaque entité fédérée.

Nous vous suggérons d'exposer cette thématique en trois parties. Dans une première partie, nous tenterons de définir le concept d'asymétrie et d'en déterminer les contours. Dans une seconde partie, nous examinerons les origines du fédéralisme et la raison d'être du caractère asymétrique de celui-ci en Belgique. Enfin, dans une troisième partie, nous tenterons d'épingler quelques mécanismes de droit constitutionnel belge qui participent de cette perspective asymétrique dans la répartition des compétences au sein de l'ordre juridique interne.

## I. La notion d'asymétrie en droit constitutionnel

Le degré d'asymétrie qui est susceptible d'être présent au sein du système institutionnel d'un État varie généralement en fonction de l'intensité des disparités qui existent entre les différentes composantes de l'État, tant en termes d'influence que de pouvoir<sup>3</sup>. Ainsi, Charles Tarlton, l'un des premiers auteurs américains à avoir conceptualisé la notion d'asymétrie, a relevé différents facteurs qui sont de nature à influencer les relations des entités fédérées avec le pouvoir central : il s'agit principalement des singularités culturelles, économiques, sociales, démographiques ou encore politiques de chaque entité fédérée<sup>4</sup>.

Ainsi on qualifie parfois le caractère asymétrique de l'organisation fédérale de politique<sup>5</sup>. L'asymétrie politique est, en définitive, propre à toutes les fédérations puisque ces dernières se caractérisent, selon les termes de George Burdeau par une « union qui est créée par les États membres d'une association et qui s'extériorise en une réalité juridique (...) distincte des parties composantes, [à savoir] les États particuliers »<sup>6</sup>.

Il est en revanche plus singulier - que l'asymétrie politique soit formalisée dans la Constitution elle-même. Il s'agit alors d'une asymétrie qualifiée de

3 C. PARENT, *Le concept d'État fédéral multinational, Essai sur l'union des peuples*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, p. 280.

4 F. ROCHER et P. COUSINEAU-MORIN, « Fédéralisme asymétrique et reconnaissance des nations internes au Canada, Évolution récente dans l'espace québécois ou comment abdiquer l'asymétrie sur l'autel du principe de l'égalité des provinces », in M. SEYMOUR et G. LAFOREST (dirs.), *Le fédéralisme multinational : Un modèle viable ?*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, pp. 280-282.

5 R.-L. WATTS, *Comparaison des régimes fédéraux*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002, p. 65.

6 G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. 2, 2<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 1967, p. 482.

« constitutionnelle »<sup>7</sup> ou d' « institutionnelle »<sup>8</sup>. L'asymétrie entendue dans cette seconde acception a ainsi été consacrée dans des États marqués par des divergences culturelles profondes, tels la Russie, l'Espagne, la Malaisie, ou la Belgique<sup>9</sup>. Dans ce sens, le fédéralisme asymétrique reflète « l'absence de traitement uniforme, [...] le degré d'autonomie et de pouvoirs des entités fédérées ou [encore l'] hétérogénéité des relations des États fédérés entre eux et avec le gouvernement fédéral »<sup>10</sup>. Il s'oppose ainsi au modèle symétrique qui traduit « l'uniformité entre les États fédérés à l'intérieur d'un système fédéral »<sup>11</sup>.

Poussant le raisonnement plus loin, certains auteurs affirment que « l'asymétrie [constitutionnelle] est en quelque sorte une traduction concrète et institutionnelle possible du principe selon lequel une fédération comporte plusieurs nations internes »<sup>12</sup>, et elle permet ainsi de rendre compte du caractère plurinational de la communauté politique en question.

## II. Les raisons d'être du fédéralisme asymétrique en Belgique

### A. L'asymétrie politique en Belgique

Le fédéralisme belge cache un certain nombre d'asymétries « politiques ». La complexité du paysage institutionnel belge contemporain reflète en effet une réalité politique, économique et culturelle qui l'est tout autant<sup>13</sup>.

7 R.-L. WATTS, *Comparaison des régimes fédéraux*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002, p. 68.

8 M. VERDUSSEN, « Asymétrie », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dirs.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, R.-L. WATTS, *Comparaison des régimes fédéraux*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002, p. 69.

9 C. PARENT, *Le concept d'État fédéral multinational, Essai sur l'union des peuples*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, p. 281 et pp. 68-69.

10 F. ROCHER et P. COUSINEAU-MORIN, « Fédéralisme asymétrique et reconnaissance des nations internes au Canada, Évolution récente dans l'espace québécois ou comment abdiquer l'asymétrie sur l'autel du principe de l'égalité des provinces », in M. SEYMOUR et G. LAFOREST (dirs.), *Le fédéralisme multinational : Un modèle viable ?*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, pp. 281-282.

11 F. ROCHER et P. COUSINEAU-MORIN, *Ibid.*, p. 281. V. également R.-L. WATTS, « A comparative perspective on asymmetry in federations », in *Assymetry series*, (4), IIGR, Queen's University, 2005, p. 2.

12 F. ROCHER et P. COUSINEAU-MORIN, « Fédéralisme asymétrique et reconnaissance des nations internes au Canada, Évolution récente dans l'espace québécois ou comment abdiquer l'asymétrie sur l'autel du principe de l'égalité des provinces », in M. SEYMOUR et G. LAFOREST (dirs.), *Le fédéralisme multinational : Un modèle viable ?*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, p. 276.

13 M. REUCHAMPS et F. ONCLIN, « La fédération belge », in B. FOURNIER et M. REUCHAMPS (dirs.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada, Comparaison sociopolitique*, Bruxelles, De Boeck, 2009, p. 28.

Ainsi, on peut identifier trois facteurs d'asymétrie politique en Belgique : les facteurs démographique, économique et partocratique.

Le facteur démographique d'abord : depuis 1830, la population belge s'exprime majoritairement en néerlandais (60 %), avec une minorité de francophones (40 %) et une très faible présence de germanophones, ces derniers n'atteignant que 70.000 habitants, soit 1 % de la population. À Bruxelles par contre, le rapport de force est inversé, puisque les néerlandophones y représentent seulement 7 à 10 % de la population<sup>14</sup>.

Le facteur économique, ensuite : le produit intérieur brut (PIB) de la Wallonie a, durant de longues années, dépassé celui de la Flandre. Toutefois, à partir du milieu des années 1960, cette tendance s'est inversée, de sorte qu'actuellement, la Wallonie – donc la partie francophone du pays – bénéficie de flux financiers en provenance de la Flandre<sup>15</sup>.

Enfin, pour ce qui est du facteur partocratique, la famille démocrate chrétienne est historiquement dominante en Flandre, alors qu'en Wallonie, c'est la famille socialiste qui l'emporte<sup>16</sup>. À cet égard, il nous semble absolument central de relever qu'il n'existe plus, depuis 1978, de parti unitaire en Belgique. Autrement dit, les partis qui se présentent au nord du pays ne se retrouvent pas sur les listes du sud du pays, et *vice versa*<sup>17</sup>. Pourtant, *de jure*, rien n'empêcherait l'existence de tels partis unitaires qui se présenteraient à l'élection partout dans le Royaume. Cette absence de partis unitaires est une conséquence du caractère centrifuge du fédéralisme belge et, en même temps, elle en accélère la course : en effet, les partis flamands ne sont soumis qu'à la seule censure des électeurs flamands et les partis wallons, quant à eux, s'ils souhaitent être réélus, doivent mener une politique approuvée par les électeurs wallons. Ceci est assurément un facteur de polarisation, car aucun de ces partis – qu'il soit flamand ou francophone – ne doit se soucier de la façon dont il est perçu dans l'autre partie du pays, puisque ses électeurs à lui ne s'y trouvent, par définition, pas.

À l'aune de ces asymétries sur le plan politique, les structures institutionnelles ont évolué au fil du temps, rythmées par six réformes institutionnelles. De nouvelles asymétries, cette fois constitutionnelles, sont alors apparues dans le fédéralisme belge. Il convient de retracer très brièvement les différentes étapes de cette métamorphose institutionnelle.

14 *Idem*, p. 29.

15 *Ibidem*.

16 *Ibid.*

17 Pour un commentaire explicatif de l'évolution des partis politiques en Belgique qui a finalement mené à la scission de ceux-ci, v. P. DELWIT, J.-B. PILET et E. VAN HAUTE (éds.), *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011, pp. 14 à 20.

## B. L'évolution de la structure institutionnelle belge

La Première Guerre mondiale marque sans doute le tournant au cours duquel les fractures identitaires entre flamands et wallons se révèlent inévitables<sup>18</sup>. L'État belge, jusqu'alors unitaire, s'oriente vers une structure fédérale. Si les demandes de fédéralisme émanent majoritairement du Nord du pays, certaines voix s'élèvent également du côté wallon pour sortir du carcan de l'unitarisme. Cependant, le soulèvement conceptuel – la toile de fond – qui anime ces revendications, de même que les solutions institutionnelles qui sont proposées par les deux camps varient fortement. Le nord prône une structure fédérale, composée de deux Communautés linguistico-culturelles – l'une flamande, l'autre française – dans laquelle le territoire de Bruxelles ferait partie de la Communauté flamande. Côté wallon, le fédéralisme est appréhendé comme un moyen d'enrayer le déclin économique wallon. Par conséquent, une structure basée sur des régions, d'inspiration socio-économiques, est proposée<sup>19</sup>.

Dès 1970, au terme de la première réforme de l'État, la Belgique crée les Communautés culturelles française, néerlandaise et allemande<sup>20</sup> et consacre, dans leur principe du moins, les Régions. Ce sont ainsi les jalons d'un fédéralisme à structure bicéphale, composé de deux catégories d'entités fédérées, qui sont posés afin de répondre, tout à la fois, aux revendications wallonnes et flamandes pourtant, très différentes : il s'agit là d'un compromis entre deux logiques distinctes, logiques qui sont donc toutes deux parallèlement poursuivies<sup>21</sup>.

La deuxième réforme de l'État, qui date de 1980, entérine définitivement le fait régional et crée : la Région wallonne et la Région flamande<sup>22</sup>. Huit ans plus tard, lors de la troisième réforme de l'État, la Région de Bruxelles-Capitale est créée mais hérite d'un statut particulier qui la différencie de ses deux homologues (nous exposerons cette singularité dans la troisième partie)<sup>23</sup>.

18 J. BEAUFAYS, G. MATAGNE et P. VERJANS, « Fédéralisation et structures institutionnelles : la Belgique entre refondation et liquidation », in J. BEAUFAYS et G. MATAGNE (éds.), *La Belgique en mutation Systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 20.

19 M. REUCHAMPS, *L'avenir du fédéralisme en Belgique et au Canada, Quand les citoyens en parlent*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, p. 31. En régionalisant les instruments de politiques économiques, les hommes politiques wallons espèrent répondre de manière plus adéquate aux besoins wallons. Cependant, en parallèle, un mouvement se développe au sud du pays en faveur de l'unité nationale et plaide pour une réforme des structures institutionnelles de façon à trouver un équilibre entre les deux grandes communautés, v. M. LEROY, *De la Belgique unitaire à la Belgique fédérale*, coll. « Les inédits de droit public », Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 43.

20 Qui seront renommées en 1980, Communautés française, flamande et germanophone.

21 Concernant la première réforme de l'État, v. P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972, 449 p.

22 Concernant la seconde réforme de l'État, v. A. ALEN, et L.-P. SUETENS, (éds.), *Zeven knelpunten na zeven jaarstaatshervorming*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, 383 p.

23 Sur la troisième réforme de l'État, voy. notamment M. UYTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé – Réflexions sur le système institutionnel belge issu des réformes de 1988-1989*, Bruxelles,

La quatrième réforme de l'État, intervient en 1993. Elle prévoit de nouveaux transferts de compétences et consacre, en outre, le principe de l'autonomie constitutive des Régions et des Communautés<sup>24</sup>. Ce principe peut se définir comme « la compétence dont [une entité fédérée] dispose pour régler, dans le cadre fixé par la Constitution, l'organisation de ses pouvoirs, le statut de ses gouvernants et de ses gouvernés »<sup>25</sup>.

La réforme de l'État de 2001 (la cinquième) réalise principalement un refinancement des entités fédérées, en particulier des Communautés<sup>26</sup>. Enfin, la sixième réforme de l'État s'est déroulée en deux phases : la première intervient en 2012 et la seconde en 2014<sup>27</sup>. Elle a ainsi mis un terme à la plus longue crise institutionnelle que la Belgique ait jamais connue – 541 jours sans gouvernement de plein exercice – et procède notamment à de nombreux transferts de compétences au bénéfice des entités fédérées. Elle consacre et élargit également l'autonomie constitutive de ces dernières, en particulier à Bruxelles et dans la Communauté germanophone.

Ainsi, et pour résumer, au terme de ces six réformes de l'État, la structure institutionnelle belge se caractérise par la superposition de deux catégories d'entités fédérées différentes – les Communautés d'une part et les Régions d'autre part – étant précisé que chacune d'entre elles dispose d'un Parlement et d'un gouvernement propre. L'État belge compte ainsi trois Communautés (française, flamande et germanophone) et trois Régions (wallonne, flamande et de Bruxelles-Capitale). Ce dédoublement représente le compromis entre deux revendications distinctes : l'une culturelle et linguistique (logique communautaire), l'autre économique et sociale (logique régionale)<sup>28</sup>. À cette asymétrie, que Marc Verdussen qualifie de « fondatrice », s'ajoute une asymétrie d'un autre type, que ce même auteur nomme « conformatrice ». Par-là, il désigne différentes institutions et mécanismes, tels que le principe de l'autonomie constitutive, des statuts distincts qui sont accordés aux diverses entités fédérées ou encore, la possibilité, pour celles-ci, de procéder à des transferts de

---

Bruylant, 1991, 689 p.

24 Au sujet de la quatrième réforme de l'État, v. notamment A. ALEN et L.-P. SUETENS, (éds.), *Het federale België na de vierde Staatshervorming*, Bruges, Die Keure, 1993, 272 p.

25 Q. PEIFFER, « Autonomie constitutive », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dirs.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 73.

26 Sur la cinquième réforme de l'État, v. A. ALEN (éd.), *De vijfde staatshervorming van 2001*, Bruges, Die Keure, 2002, 317 p.

27 Au sujet de la sixième réforme de l'État, v. notamment J. SAUTOIS, et M. UYTENDAELE (dirs.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013) – Tournant historique ou soubresaut ordinaire ? – Hommage à Philippe Lauvaux, Philippe Quertainmont, Michel Leroy et Rusen Ergec*, Limal, Anthémis, 2013, 608 pages, et J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (éds.), *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, 1031 p.

28 M. VERDUSSEN, « Asymétrie », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dirs.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 69.

compétences entre elles, sans intervention de l'autorité centrale.

Ces manifestations asymétriques se sont développées parallèlement à la transformation du pays en un État fédéral, animée par une logique centrifuge, dynamique et bipolaire<sup>29</sup>.

Nous en arrivons ainsi à la troisième partie de cet exposé, consacrée à l'évolution de l'asymétrie de type constitutionnel au sein du paysage institutionnel du Royaume de Belgique.

### III. L'évolution asymétrique du paysage institutionnel belge

Pour rendre un tant soit peu intelligibles les propos que nous allons tenir ici, vous nous permettrez de vous familiariser très rapidement, et à titre préalable, avec quelques-uns des grands principes de la répartition des compétences en droit belge. Ensuite, nous consacrerons quelques passages de l'exposé au statut particulier de la Région bruxelloise. Enfin, nous traiterons des mécanismes de transfert de l'exercice de certaines compétences entre entités fédérées.

Débutons donc par quelques mots sur les principes généraux de la répartition des compétences en droit belge. Dans l'état du droit positif belge, les compétences matérielles des entités fédérées sont énumérées limitativement par la Constitution, les lois spéciales du 8 août 1980 (ci-après LSRI) et du 12 janvier 1989 (ci-après LSBxl), et par une loi ordinaire du 31 décembre 1983<sup>30</sup>. L'autorité fédérale a, quant à elle, vocation à régir toute matière qui n'a pas été expressément attribuée aux autres composantes de l'État (article 35 *a contrario* de la Constitution). En d'autres termes, l'autorité fédérale dispose des compétences résiduelles, tandis que les Communautés et les Régions ne possèdent que des compétences d'attribution.

Par ailleurs, la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées obéit à plusieurs autres grands principes, notamment celui de l'exclusivité des compétences, qui implique que chaque matière relève de la

---

29 M. REUCHAMPS, « Structure institutionnelle du fédéralisme belge », in R. DANDOY, G. MATAGNE et C. VAN WYNSBERGHE (éds.), *Le fédéralisme belge, Enjeux institutionnels, acteurs socio-politiques et opinions publiques*, Louvain-La-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2013, p. 31.

30 Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Moniteur belge*, 15 août 1980) ; loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*Moniteur belge*, 16 mars 1989) ; loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, (*Moniteur belge*, 18 janvier 1984).

compétence d'un seul législateur, à l'exclusion de tous les autres, tant sur le plan matériel que sur le plan territorial ; le principe est donc qu'il n'existe pas, du moins en principe, de compétences concurrentes<sup>31</sup>. Le droit belge garantit également l'égalité hiérarchique entre l'autorité fédérale et les entités fédérées. Il consacre ainsi l'idée selon laquelle les normes fédérales sont strictement équipollentes aux normes fédérées : le décret communautaire ou régional dispose de la même force juridique qu'une loi fédérale<sup>32</sup>. Il en découle que les Communautés et les Régions peuvent, dans les limites de leurs compétences, abroger, compléter, modifier ou remplacer la législation existante, ce qui leur confère une véritable autonomie.

Ce système, à vocation générale, connaît cependant un certain nombre d'exceptions, qui sont dues au statut particulier de certaines entités et au principe d'autonomie constitutive. Nous allons donc aborder quatre dispositions-clef, qui constituent autant d'illustrations des asymétries existante au sein de la structure fédérale belge.

Tout d'abord, nous allons aborder l'article 135bis de la Constitution et le statut particulier de la Région de Bruxelles-Capitale.

Nous l'avons vu, la Région de Bruxelles-Capitale est créée neuf ans après les deux autres Régions, lors de la troisième réforme de l'État, en 1989. Sa spécificité apparaît nettement lorsqu'on se remémore qu'elle constitue la capitale non seulement de l'État belge mais qu'elle est également le siège de plusieurs institutions européennes. À cela s'ajoute la consécration juridique de la coexistence de deux groupes linguistiques sur son territoire, à savoir des francophones, majoritaires, et des néerlandophones, minoritaires. *De facto*, cependant, Bruxelles, comme toute grande ville européenne du 21<sup>e</sup> siècle, est cosmopolite et renferme en son sein d'importantes minorités des quatre coins du monde.

Bien qu'il n'existe pas de sous-nationalité en droit belge – la citoyenneté belge étant la seule reconnue –, la coexistence juridique entre les deux grands groupes linguistiques a toute son importance dans un pays majoritairement néerlandophone (environ 60 % de la population nationale est flamande). En effet, la création de la Région de Bruxelles-Capitale signifie que deux Régions sont majoritairement francophones (la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale) face à une seule région néerlandophone, la Région flamande qui, pourtant, d'un point de vue démographique et économique, l'emporte dans une large mesure sur les deux autres.

Toute une série d'aménagements ont donc été instaurés pour diminuer l'impact du fait régional à Bruxelles. Outre le statut bilingue de cette Région, l'on

31 M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 860.

32 *Ibidem*.

peut insister sur deux autres mécanismes en particulier : le statut spécifique des ordonnances, qui sont les normes adoptées par le Parlement de Bruxelles-Capitale et l'article 135 *bis* de la Constitution, introduit lors de la sixième réforme de l'État.

À la différence de ses homologues wallonne et flamande, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas reçu la possibilité d'édicter des décrets ayant force de loi. La Région de Bruxelles-Capitale exerce au contraire ses compétences par voie d'ordonnances (article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, *in fine*, de la LSBxl). Ce type de normes a un statut hybride : une ordonnance a certes, à de rares nuances près, un statut de norme législative, mais elle reste soumise à un régime dérogatoire en ce qui concerne le contrôle de sa compatibilité avec les normes supérieures. De plus, le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, peut suspendre une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire ainsi qu'en matière de travaux publics et de transports, en vue de préserver le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles. Ce mécanisme de suspension n'existe qu'à l'égard de la Région de Bruxelles-Capitale ; il n'existe pas à l'égard des deux autres Régions.

Deuxième point spécifique à Bruxelles qu'il convient de mettre en lumière : l'article 135 *bis* de la Constitution. Inséré en 2014, lors de la sixième réforme de l'État, il permet le transfert de compétences pour certaines matières dites « biculturelles d'intérêt régional » vers la Région de Bruxelles-Capitale. Qu'est-ce à dire exactement ?

En principe, dans la Région de Bruxelles-Capitale, les Communautés française et flamande sont compétentes pour les matières culturelles, dans les institutions qui, en raison de leurs activités, relèvent exclusivement de l'une ou l'autre Communauté (art. 127, § 2, de la Constitution). Pour ce qui est des matières biculturelles – donc celles qui ne sont rattachables ni à l'une ni à l'autre des Communautés – elles relevaient jusqu'à présent de la compétence résiduaire de l'autorité fédérale. Cependant, il s'est avéré que l'autorité fédérale a souvent tendance à négliger ces compétences<sup>33</sup>. Pour remédier à ce constat, les autorités régionales bruxelloises peuvent désormais régler un certain nombre de matières biculturelles, comme notamment le financement et le subventionnement des infrastructures sportives communales, ainsi que la mise sur pied de programmes de formation professionnelle qui tiennent compte du caractère régional spécifique de Bruxelles<sup>34</sup>.

33 *Doc. Parl.*, Ch., 2010-2014, n° 53-3210/003, p. 3. V., J. LIEVENS, « Brussel volgens de Zesde Staatshervorming : formidabel of fort minabel ? », in A. ALEN et al. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Bruges, Die Keure, 2014, p. 282.

34 Article 4 *bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises. Voy. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge Fondements et institutions*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 648-649.

Les institutions culturelles fédérales les plus prestigieuses du Royaume, celles qui ont un rayonnement national ou international, tel que l'Opéra Royal de la Monnaie, le Palais des Beaux-Arts ou encore l'Orchestre national de Belgique continuent de relever de la compétence exclusive de l'autorité fédérale<sup>35</sup>.

Nous allons maintenant aborder brièvement le troisième et dernier point au sein de cette troisième et dernière partie, point qui a trait aux transferts de compétences entre entités fédérées. Il nous faudra plus particulièrement analyser les articles 137, 138 et 139 de la Constitution belge.

Tout d'abord, l'article 137 permet de transférer l'exercice de compétences des Régions aux Communautés. Il s'agit là d'une demande flamande.

En effet, lors de la création des Régions en 1980, les partis néerlandophones, peu désireux de mettre en place une véritable Région flamande, obtiennent l'insertion de l'article 137 de la Constitution. Cette disposition prévoit qu'en exécution d'une loi spéciale, les organes de la Communauté française et de la Communauté flamande peuvent exercer les compétences respectivement de la Région wallonne<sup>1</sup> et de la Région flamande<sup>36</sup>.

La loi spéciale nécessaire pour exécuter ce transfert complet des compétences régionales à la Communauté a été adoptée en 1980. Il s'agit de l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la LSRI qui opère la communautarisation complète de l'exercice des compétences de la Région flamande. En d'autres termes, les Parlement et gouvernement de la Communauté flamande se voient investis, dès 1980, de l'exercice de l'intégralité des compétences de la Région flamande. Par conséquent, bien que, théoriquement, il existe bel et bien, dans le paysage institutionnel belge, une Région flamande, celle-ci est en quelque sorte une « coquille vide » puisque ses compétences sont en réalité exercées par la Communauté flamande<sup>37</sup>.

Il convient de ne pas confondre ce mécanisme avec celui prévu à l'article 139 de la Constitution. Bien que cette disposition prévoit également le transfert de l'exercice des compétences régionales à une Communauté, le contexte et les conditions d'application de l'article 139 diffèrent de celles de l'article 137.

35 *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, pp. 186-187.

36 Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge Fondements et institutions*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2014, p. 643.

37 Pour tenir compte de cette réalité, des règles particulières de fonctionnement des institutions flamandes ont été aménagées dans la loi spéciale, v. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge Fondements et institutions*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2014, p. 643). Alors que lors de son adoption, la loi spéciale laissait la possibilité à la Région wallonne de suivre l'exemple flamand (moyennant un accord, par décret, de la Communauté française et de la Région wallonne sur ce transfert), le sud du pays n'a jamais mis en œuvre cette possibilité. Depuis 1993, un pareil transfert, au sud du pays, est devenu carrément impossible puisque l'article 1<sup>er</sup>, § 4, de la LSRI – disposition qui permettait cette opération – a été abrogé.

En effet, le dispositif envisagé à l'article 139 a été spécifiquement créé pour la Communauté germanophone, afin de lui permettre d'acquérir un plus grand périmètre d'autonomie<sup>38</sup>. Il permet ainsi d'attribuer aux organes de celle-ci l'exercice, en tout ou en partie, des compétences régionales wallonnes. Pareil transfert requiert l'adoption de deux décrets à la majorité ordinaire : un décret de la Région wallonne, acceptant de se défaire de ses compétences, et un décret de la Communauté germanophone, qui accepte de recevoir ces compétences<sup>39</sup>. Contrairement à l'article 137, la communautarisation ainsi opérée n'est que partielle : son effet est limité au seul territoire de langue allemande. Lorsque pareil transfert est effectué, la Région wallonne doit également transférer à la Communauté germanophone les moyens financiers afférents aux prérogatives dont l'exercice lui est cédé<sup>40</sup>.

L'article 139 de la Constitution a été mis en œuvre à plusieurs reprises. Un premier transfert a été opéré en 1994 en matière de monuments et sites<sup>41</sup>. En 1999, il a été décidé que la Communauté germanophone exercerait désormais les compétences en matière de fouilles et d'emploi<sup>42</sup>. En 2004, elle a reçu l'exercice de la tutelle générale sur les communes de langue allemande<sup>43</sup>, et depuis 2014, la matière du tourisme et des conditions d'accès à la profession en matière touristique. Enfin, en 2015, l'exercice de certaines compétences complémentaires en matière de pouvoirs subordonnés<sup>44</sup> lui a été transféré, et, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, elle a également reçu des prérogatives additionnelles en matière d'emploi<sup>45</sup>. Un nouveau transfert portant sur les compétences en matière de logement a également été annoncé et est actuellement en cours d'élaboration.

38 H. VUYE, « Les compétences de la Communauté germanophone : une très grande petite Communauté à la recherche de la reconnaissance de sa spécificité », *CDPK*, 2006, pp. 648-649, et K.-H. LAMBERTZ, « Article 139 », in M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge, Lignes et inter-lignes*, Bruxelles, Le Cri, 2004, pp. 306-307.

39 Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge Fondements et institutions*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2014, p. 644.

40 A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, 2<sup>e</sup> éd., Malines, Kluwer, 2011, pp. 298-299.

41 Décret de la Région wallonne du 23 décembre 1993 (*Moniteur belge*, 12 février) et décret de la Communauté germanophone du 17 janvier 1994 (*Moniteur belge*, 16 mars).

42 Décret de la Région wallonne du 6 mai 1999 (*Moniteur belge*, 3 juillet) et décret de la Communauté germanophone du 10 mai 1999 (*Moniteur belge*, 29 septembre).

43 Décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (*Moniteur belge*, 16 juin, 2<sup>e</sup> édition). Ce décret a été modifié par un décret du 28 avril 2014 (*Moniteur belge*, 4 juin). V. également le décret de la Communauté germanophone du 1<sup>er</sup> juin 2004, (*Moniteur belge*, 19 octobre).

44 Décret de la Région wallonne du 28 avril 2014 (*Moniteur belge*, 4 juin) et décret de la Communauté germanophone du 5 mai 2014 (*Moniteur belge*, 18 juillet, 2<sup>e</sup> éd.).

45 Décret de la Région wallonne du 17 décembre 2015 (*Moniteur belge*, 29 décembre) et décret de la Communauté germanophone du 15 décembre 2015 (*Moniteur belge*, 30 décembre).

Enfin troisième et dernière disposition qui mérite de retenir notre attention : l'article 138 de la Constitution, qui permet – à l'inverse des articles 137 et 139 – la régionalisation de compétences communautaires et non plus la communautarisation de compétences régionales.

Ce mécanisme, inséré lors de la quatrième réforme de l'État, en 1993, permet à la Communauté française de transférer l'exercice de certaines de ses compétences tant à la Région wallonne, pour ce qui concerne la région de langue française, qu'à la Commission communautaire française (COCOF), pour ce qui concerne la région bilingue de Bruxelles-Capitale<sup>46</sup>. Vous nous permettrez de ne pas entrer ici plus dans le détail de cette disposition particulièrement complexe, et de passer à quelques observations en guise de conclusion.

## Conclusion

Le bref exposé auquel il nous a été permis de procéder ne constitue évidemment – vous le mesurez bien – qu'un aperçu excessivement sommaire de la notion de fédéralisme asymétrique en droit constitutionnel belge. En effet, d'autres mécanismes que ceux exposés, et qui contribuent également au phénomène asymétrique n'ont pas été abordés : nous n'avons pas traité, par exemple, des accords de coopération, du principe d'autonomie constitutive ou encore de la spécificité de la Communauté germanophone, qui présente certaines dissemblances par rapport à ses « grandes sœurs », les Communautés française et flamande.

Mais cette introduction, nous l'espérons, à tout le moins permis de se rendre compte de ce que la notion de fédéralisme asymétrique est (compte tenu de sa raison d'être et de son champ d'application) intrinsèquement complexe. Cette complexité se traduit notamment par des transferts de compétences qui sont réalisés en quelque sorte « à la carte » et qui peuvent donner naissance à des mécanismes juridiques subtils, lesquels permettent, à travers des règles dérogatoires ou exceptionnelles, d'adapter le droit aux spécificités régionales, qui marquent les différentes parties fédérées d'un pays.

Bien sûr, un tel système institutionnel, où aucun angle n'est droit, où aucun coin ne fait quatre-vingt-dix degrés, est très éloigné de la beauté symétrique,

46 R. ERGEC « Le paysage institutionnel après la 4<sup>e</sup> réforme de l'État », *Revue belge de droit international*, 1994, p. 26, et Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge, Fondements et Institutions*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2014, p. 645. V. également J. VANDE LANOTTE et al., *Handboek Belgisch Publiekrecht, Deel II. Basiskennmerken van de Belgische staatsstructuur*, Bruges, Die Keure, 2015, pp. 1112-1115.

régulière, majestueuse des jardins de Versailles : André Le Nôtre n'a assurément pas présidé à la naissance et à la conception de la structure du fédéralisme belge. Mais la structure fédérale belge procure à ce petit pays de onze millions d'habitants éminemment europhile et ouvert sur le monde, un bien peut-être plus précieux encore : celui de rendre possible la cohabitation pacifique de personnes qui parlent trois langues différentes, qui sont enracinées dans trois horizons culturels différents, et qui – élément très important – ne votent pas pour les mêmes partis politiques. Et si le droit constitutionnel, si le cadre constitutionnel d'un État peut rendre possible, pérenne, efficace et légitime sa pacification sociale, alors les vices esthétiques de l'asymétrie nous semblent largement contrebalancés par les vertus – à notre sens notables – d'un vivre ensemble pacifique précisément garanti par un droit constitutionnel asymétrique.

## Résumé

Le modèle institutionnel de l'Etat belge est celui d'un fédéralisme à la fois centrifuge et asymétrique. Le caractère asymétrique du fédéralisme belge se traduit notamment par le fait que les entités fédérées qui le composent ne sont pas toutes uniformément dotées des mêmes prérogatives mais qu'au contraire, elles sont investies de compétences distinctes. Parmi les nombreux éléments qui participent au caractère asymétrique du fédéralisme belge, nous épinglons, dans la présente contribution, la faculté dont a fait usage la Région flamande de céder l'exercice de ses compétences intégralement à la Communauté flamande (art. 137 Const.), celle dont a fait usage la Communauté française de céder l'exercice de ses compétences pour partie à la Région wallonne (art. 138 Const.) et, notamment encore, celle dont dispose la Communauté germanophone de recevoir, sur son territoire, l'exercice de prérogatives qui sont pour le reste dévolues à la Région wallonne (art. 139 Const.). De même est abordée la faculté dont est investie la Région de Bruxelles-Capitale, depuis la sixième réforme de l'État de 2014, de légiférer dans certaines matières dites "biculturelles" (art. 135 bis de la Const.).

## Abstract

The institutional model of Belgium is the one of a centrifugal and asymmetrical federalism. The asymmetrical nature of Belgium's federalism is shown by the fact that the federate entities do not all indistinctly have the same scopes of powers but that, to the contrary, their fields of competencies differ. Among the various techniques of asymmetry which characterize Belgian federalism, we point out, in

this paper, the possibility granted to the Flemish Region to transfer the exercise of all its competencies to the Flemish Community (art. 137 Const.), the possibility afforded to the French-speaking Community to pass her powers partly on to the Walloon Region (art. 138 Const.), and the possibility awarded to the German-speaking Community to take over, on its territory, some powers of the Walloon Region (art. 139 Const.). We will also deal with the possibility, granted to the Brussels-Capital Region by the Sixth State Reform in 2014, to carry out policies within the so-called 'bi-cultural' matters (art. 135 bis Const.).