

Chapitre 4

La dichotomie entre compétences attribuées et compétences résiduelles

Quentin Pironnet
Tim Souverijns

- 99 ► La dichotomie entre compétences attribuées et compétences résiduelles⁵²⁶ n'est pas un impondérable de tout édifice fédéral. Au contraire, ce trait saillant est particulièrement lié au système de partage exclusif des compétences tel que nous le connaissons en Belgique⁵²⁷, à l'inverse d'un système de partage concurrent⁵²⁸. Puisqu'à chaque matière correspond un et un seul législateur, une règle désignant le récipiendaire des domaines d'action non textuellement visés est indispensable. En Belgique, c'est l'autorité fédérale qui dispose de ce reliquat, ce qui est cohérent avec la construction fédérale centrifuge du pays.
- 100 ► Il convient, avant d'aborder successivement les compétences attribuées (*infra*, sect. 2) et résiduelles (*infra*, sect. 3), d'analyser la disposition qui constitue le pivot de cette dichotomie, soit l'article 35 de la Constitution (*infra*, sect. 1). Il s'agira ensuite d'examiner les conséquences de cette division aux contours moins rigides qu'il n'y paraît, ainsi que les techniques d'interprétation qui lui sont liées (*infra*, sect. 4).

(526) En ce qui concerne l'utilisation, en langue française, du mot « résiduel » ou du mot « résiduaire », il convient résolument de choisir le premier. Ce choix est expliqué, et fixé, dans les travaux préparatoires de la quatrième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 100-29/3°, pp. 4-5) et ne souffre plus d'équivoque dans la doctrine après celle-ci. L'utilisation unique du mot « résiduaire » par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 185/2005 du 7 décembre 2005 (B.5.) doit manifestement être attribuée à la traduction du texte du néerlandais vers le français.

(527) C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, v° « Système de répartition des compétences », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 832. Voy. dans le présent ouvrage, « L'exclusivité des compétences ».

(528) Voy. toutefois, sur ce point, dans le présent ouvrage, « L'exclusivité des compétences », n°s 194 et s.

Section 1.

L'article 35 de la Constitution

101 ► L'article 35 de la Constitution dispose :

« L'autorité fédérale n'a de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même.

Les communautés ou les régions, chacune pour ce qui la concerne, sont compétentes pour les autres matières, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.

Disposition transitoire.

La loi visée à l'alinéa 2 détermine la date à laquelle le présent article entre en vigueur. Cette date ne peut pas être antérieure à la date d'entrée en vigueur du nouvel article à insérer au titre III de la Constitution, déterminant les compétences exclusives de l'autorité fédérale ».

Originellement envisagé pour les seules matières économiques dans le cadre de la troisième réforme de l'État en 1988⁵²⁹, l'article 35 de la Constitution (anciennement 25^{ter}) est finalement adopté lors de la quatrième réforme de l'État sous la pression de la Volksunie⁵³⁰, non sans avoir cristallisé (ce qu'il continue à faire) de nombreuses réactions en sa faveur et défaveur⁵³¹. Si l'édifice fédéral n'a pas été « parachévé » en 1993, l'introduction de l'article 35 était accompagnée d'une philosophie qui, nonobstant l'absence d'entrée en vigueur de celui-ci, a marqué et continue à imprégner la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et la législation du Conseil d'État, à savoir une direction de la répartition des compétences en Belgique axée sur les entités fédérées. Les techniques d'interprétation analysées dans le présent ouvrage, parmi lesquelles se trouvent les principes d'exclusivité, de plénitude de compétence, d'autonomie

(529) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1992-1993, n° 48-946/2, p. 3.

(530) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1992-1993, n° 48-946/2, p. 8 ; *Ann. parl.*, Ch. repr., sess. 1992-1993, n° 49, p. 2046.

(531) Les critiques sont résumées dans FR. DELPÉRIE ET A. ALEN, « Les compétences résiduelles », *J.T.*, 1991, pp. 805-808, et ont peu changé depuis. Voy. aussi : K. MUYLLE, « Faut-il transférer les compétences résiduelles ? », *Jura falc.*, 1994-1995, pp. 401-437 ; J. VELAERS, « Artikel 35 van de Grondwet: het "begin van het einde" of het "einde van het begin" », in A. DE BECKER ET M. VANDENBOSSCHE (dir.), *Scharnier- of sleutelementen in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet/Éléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel. Le principe de l'autonomie constitutive, les articles 35 et 195 de la Constitution*, Bruges, die Keure, 2011, pp. 155 et s., et dans le même ouvrage : S. VAN DROOGHENBROECK, « L'article 35 de la Constitution : fin du début ou début de la fin ? Fécondité d'une entéléchie constitutionnelle », pp. 87 et s. ; W. VERRIJDT, « De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot ? », *T.B.P.*, 2011, n° 8-9, pp. 503-515 ; et A. ALEN, « Een Unie met vier deelstaten [opheffing van het onderscheid tussen gemeenschappen en gewesten] », *T.B.P.*, 2021, n° 6, pp. 402-403.

et de centre de gravité⁵³², reflètent ainsi l'esprit de la quatrième réforme de l'État, pleinement assimilé par les hautes juridictions précitées.

- 102** ► Si, comme il a été écrit plus haut, la dichotomie entre compétences résiduelles et compétences attribuées découle de l'existence du partage exclusif des compétences dans le fédéralisme belge, il est indiqué de se demander quel est le fondement normatif du principe selon lequel l'autorité fédérale est investie des compétences résiduelles.
- 103** ► Avant l'adoption de l'article 35 de la Constitution, il était possible de fonder cette règle sur l'analyse textuelle et contextuelle de la Constitution. Les désormais articles 38, 127 à 130 de la Constitution sont clairement attributifs de compétences, de même que l'article 39, anciennement 107*quater*. Dès lors, le résidu appartient logiquement à l'échelon fédéral. C'est cette analyse contextuelle qui, en 1993, a nourri les critiques à l'égard de la révision projetée⁵³³. Cette dernière ayant été menée à son terme, il convient désormais de chercher le fondement ailleurs⁵³⁴. Dorénavant, c'est bien l'article 35 de la Constitution qui constitue le fondement proprement juridique de l'appartenance des compétences résiduelles à l'autorité fédérale⁵³⁵. C'est d'ailleurs par une lecture *a contrario* de cet article que l'on enseigne désormais cette règle aux étudiants en droit belge. C'est également ainsi, à notre sens, qu'il faut lire la jurisprudence de la Cour constitutionnelle lorsqu'elle affirme que dans la mise en œuvre de leur compétence, les communautés et les régions ne peuvent pas porter atteinte aux compétences de l'autorité fédérale « qui lui sont explicitement attribuées par la Constitution ou les lois spéciales ou qui font partie de sa compétence résiduelle aussi longtemps que l'article 35 de la Constitution n'est pas exécuté »⁵³⁶.

Toutefois, si l'existence du texte de l'article 35, actuellement lettre morte, fonde l'appartenance des compétences résiduelles à l'autorité fédérale, celui-ci n'est revêtu d'aucune justiciabilité devant la Cour constitutionnelle. De façon

(532) Selon lequel l'autorité avec laquelle la matière réglée a le lien le plus étroit est compétente. Voy. dans le présent ouvrage, « L'exclusivité des compétences », n^{os} 173 et s.

(533) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1992-1993, n^o 48-946/2, pp. 3 et s. Les députés hostiles reprennent à leur compte les arguments de Fr. DELPÉRÉE et A. ALEN, « Les compétences résiduelles », *op. cit.*, pp. 805-808.

(534) Le fait que la disposition en cause ne soit pas encore en vigueur ne change rien à ce constat.

(535) Bien que non exprimée dans les mêmes termes, cette affirmation semble partagée par G. ROSOUX, *Contentieux constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 484.

(536) C.C., n^o 49/2011 du 6 avril 2011, B.8 ; C.C., n^o 101/2001 du 13 juillet 2001, B.5.1 ; C.C., n^o 33/2001 du 13 mars 2001, B.3.6 ; et C.C., n^o 110/99 du 14 octobre 1999, B.7.5.1.

constante, en l'absence d'entrée en vigueur⁵³⁷, la haute juridiction s'estime incompétente pour en connaître⁵³⁸.

Section 2.

Les compétences attribuées (et réservées)

- 104 ▶** Les compétences attribuées constituent le noyau de la répartition des compétences en Belgique, et la détermination des contours de ces compétences constitue une étape décisive dans l'analyse d'un conflit de compétences devant la Cour constitutionnelle. L'attribution de domaines d'action à différentes autorités législatives et exécutives n'est toutefois pas une action parfaitement univoque. La matière est protéiforme et témoigne d'une fragmentation importante, renforcée par la sixième réforme de l'État⁵³⁹ et accentuée par les techniques d'interprétation de la Cour constitutionnelle et de la section de législation du Conseil d'État. Si l'esprit du fédéralisme belge consiste à prévoir des ensembles homogènes de compétences, force est de constater qu'il n'en est pas toujours le cas en pratique. La fragmentation de la répartition actuelle des compétences, la difficulté de lecture qui en résulte et le grand nombre de conflits qui en découlent, font d'ailleurs partie des principales raisons pour lesquelles la mise en œuvre de l'article 35 de la Constitution et l'établissement d'une liste de compétences fédérales exhaustive et homogène ont récemment été remises à l'ordre du jour politique⁵⁴⁰.
- 105 ▶** L'attribution de compétences aux entités fédérées peut être effectuée directement par la Constitution, comme pour l'enseignement (art. 24, 127 et 130), l'emploi des langues (art. 129 et 130), l'organisation de consultations

(537) Comme l'indique la disposition transitoire de l'article 35, l'entrée en vigueur de cette disposition nécessite, d'abord, l'adoption d'une disposition constitutionnelle qui énumère les compétences fédérales et ensuite, dans une loi spéciale, les conditions, les modalités et la date d'entrée en vigueur de cette inversion des compétences résiduelles.

(538) C.C., n° 43/2021 du 11 mars 2021, B.9.1 ; C.C., n° 37/2021 du 4 mars 2021, B.5 ; et C.C., n° 156/2020 du 26 novembre 2020, B.8.

(539) W. PAS, « Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming », in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE et W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Bruges, die Keure, 2014, pp. 352-353. Voy. aussi K. REYBROUCK, « Het Vlaamse Gewest hervormt de rijopleiding, maar behaalt geen rijbewijs [verkeersveiligheidsbeleid en bevoegdheden] », *T.Gem.*, 2020, partie 3, pp. 228-233. Voy. dans le présent ouvrage, « Les sources de la répartition des compétences », n°s 32 et s.

(540) Voy., dans la presse : J. DE MAESENEER, « Een bypass voor België », *De Standaard*, 25 février 2020 ; F. AMEZ, « L'article 35 de la Constitution : un slogan, mais pas une solution miracle », *Le Vif*, 25 août 2020 ; A. ALEN, « Il est nécessaire de simplifier le modèle institutionnel » (entretien), *Le Soir*, 22 avril 2021 ; et A. ALEN, « Een Unie met vier deelstaten [opheffing van het onderscheid tussen gemeenschappen en gewesten] », *op. cit.*, pp. 402-404.

populaires au niveau régional (art. 39*bis*) ou encore pour régler certains aspects de la composition et du fonctionnement des pouvoirs législatif et exécutif fédérés (art. 118, § 2, et 123, § 2⁵⁴¹). Pour la majorité des compétences des entités fédérées, le constituant se limite à une description très sommaire de la matière attribuée, l'exemple le plus frappant étant celui des compétences régionales (art. 39), et laisse au législateur spécial le soin d'énumérer celles-ci plus en détail. En conséquence, l'essentiel des compétences des communautés et des régions se situe dans les articles 4, 5 et 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 sur la réforme institutionnelle (ci-après la L.S.R.I.).

- 106 ►** L'autorité fédérale dispose également de compétences explicitement attribuées dans des textes juridiques. On parle alors plus souvent de « matières réservées ». Elles sont de plusieurs ordres et peuvent être repérées de différentes façons. Il s'agit, d'une part, des matières réservées par la Constitution à l'autorité fédérale. Parmi celles-ci sont visées les matières qui, selon la disposition constitutionnelle pertinente, doivent être réglées par, au moyen ou en vertu de la « loi » et où, conformément à l'article 19, § 1^{er}, de la L.S.R.I. et à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le mot « loi » doit être considéré comme une loi *fédérale* (comme, par exemple, la création des tribunaux administratifs à l'article 161 de la Constitution)⁵⁴². Sont également visées les matières que la Constitution attribue expressément à la compétence du législateur fédéral. Cette dernière catégorie de matières comprend, entre autres, le droit de vote des citoyens de l'Union européenne et des non-citoyens de l'Union européenne, prévu à l'article 8, §§ 3 et 4, de la Constitution⁵⁴³, les matières qui, selon la Constitution, doivent être exercées à la majorité spéciale⁵⁴⁴ (art. 4 de la Constitution), la répartition des compétences (art. 39, 127 et 128 de la Constitution)⁵⁴⁵, l'organisation, la compétence et les éléments essentiels du statut du service de police intégré⁵⁴⁶, le Conseil d'État⁵⁴⁷ ou encore le recrutement, la promotion et les

(541) Voy. à ce propos M. ELST et J. VAN NIEUWENHOVE, « Constitutieve bevoegdheden ("Constitutieve autonomie") », in Br. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Bruges, die Keure, 2017, pp. 64-108 ; ainsi que, dans le présent ouvrage, « De constitutieve autonomie ».

(542) C.C., n° 8/2011 du 27 janvier 2011 ; n° 53/2016 du 21 avril 2016. Voy. dans le présent ouvrage, « Les sources de la répartition des compétences », n° 12 et s.

(543) Cela ressort clairement des travaux préparatoires de la disposition constitutionnelle concernée ; voy. p. ex. C.E., avis n° 30.118/VR du 13 juin 2000 et avis n° 55.565/1 du 28 mars 2014.

(544) Voy. la liste de ces matières dans Chr. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, p. 50.

(545) K. REYBROUCK, « De classificatie van de federale bevoegdheden: residuair, voorbehouden, toegewezen of uitgezonderd? », *T.B.P.*, 2020, n° 4, p. 191.

(546) *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2000-2001, n° 2-657/3, pp. 35-36 et 39 ; W. PAS et Br. STEEN, « Met het nodige voorbehoud. Het grondwettelijk voorbehoud aan de formele en aan de federale wetgever – Deel 2 », *T.v.W.*, 2005, p. 42 ; K. REYBROUCK et St. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Anvers, Intersentia, 2019, p. 271 ; voy. aussi C.C., n° 12/2004 du 21 janvier 2004, B.2.1-B.2.3.

(547) C.C., n° 9/2012 du 25 janvier 2012.

droits et obligations des militaires⁵⁴⁸. D'autre part, d'autres compétences du législateur fédéral consistent en des exceptions aux compétences attribuées des communautés et des régions. Ce sont les matières qui, dans la Constitution et dans les lois spéciales, sont expressément exclues des compétences en principe homogènes des entités fédérées et qui sont maintenues dans le giron de l'autorité fédérale⁵⁴⁹. Il s'agit des nombreuses dispositions des articles 4, 5 et 6 de la L.S.R.I. dans lesquelles des matières sont attribuées aux communautés et aux régions, « à l'exception de »⁵⁵⁰, « sans préjudice de »⁵⁵¹, « à l'exclusion de »⁵⁵², « sous réserve de »⁵⁵³, ou « dans le respect »⁵⁵⁴ d'une matière qui relève de la compétence du législateur fédéral. On peut qualifier ces compétences de « compétences exclusives partagées ».

(548) C.C., n° 40/2015 du 19 mars 2015.

(549) K. REYBROUCK, « De classificatie van de federale bevoegdheden: residuair, voorbehouden, toegewezen of uitgezonderd? », *op. cit.*, p. 196.

(550) Voy. p. ex. l'article 6, § 1^{er}, XII, 6°, de la L.S.R.I. qui, en matière de politique de sécurité routière, attribue aux Régions « la réglementation en matière d'écolage et d'examens relatifs à la connaissance et à l'aptitude qui sont nécessaires pour conduire des véhicules [...], à l'exception de la compétence fédérale concernant la détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules » (nous soulignons). Voy. égal. l'article 6*quater* de la L.S.R.I., introduit par la sixième réforme de l'État, qui accorde aux régions le pouvoir de « la procédure judiciaire spécifiquement applicable en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique [...] à l'exception de la compétence fédérale de déterminer les cas dans lesquels et les modalités, y compris la procédure judiciaire, selon lesquelles il peut être recouru à l'expropriation pour cause d'utilité publique par l'autorité fédérale et par les personnes morales habilitées par ou en vertu de la loi à recourir à des expropriations pour cause d'utilité publique » (nous soulignons).

(551) Voy. p. ex. l'article 6, § 1^{er}, VI, 3°, de la L.S.R.I. qui inclut « La politique des débouchés et des exportations, sans préjudice de la compétence fédérale : a) d'octroyer des garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement ; la représentation des régions sera assurée dans les institutions et les organes fédéraux qui fournissent ces garanties ; b) en matière de politique commerciale multilatérale, sans préjudice de la mise en œuvre de l'article 92*bis*, § 4*bis* » (nous soulignons).

(552) Voy. p. ex. l'article 6, § 1^{er}, X, 10°, de la L.S.R.I. qui dispose que les régions sont compétentes pour « les règles de police de la navigation sur les voies navigables, à l'exclusion de la réglementation en matière de transport de matières animales qui présentent un danger pour la population, de transport de matières radioactives et de transport de matières explosives » (nous soulignons). Voy. aussi l'article 6, § 1^{er}, X, 13°, de la L.S.R.I., qui vise « la réglementation en matière de transport de marchandises dangereuses et de transport exceptionnel par route, à l'exclusion de la réglementation en matière de transport de matières radioactives, de transport d'explosifs et de transport de matières animales qui présentent un danger pour la population » (nous soulignons).

(553) Voy. p. ex. l'article 6, § 1^{er}, II, 3°, de la L.S.R.I. visant la « police des établissements dangereux, insalubres et incommodes sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail » (nous soulignons).

(554) Voy. p. ex. l'article 5, § 1^{er}, I, 7°, b), de la L.S.R.I. qui donne aux communautés le pouvoir de déterminer le contingentement des professions de santé, « dans le respect, le cas échéant, du nombre global que l'autorité fédérale peut fixer annuellement par communauté pour l'accès à chaque profession des soins de santé » (nous soulignons).

- 107** ► La technique de la réserve de compétences n'est pas à sens unique ; elle peut également être effectuée en faveur de l'échelon fédéré, qu'il soit régional⁵⁵⁵ ou communautaire⁵⁵⁶. De façon plus alambiquée, une réserve peut être faite au profit du législateur fédéral au sein d'un bloc de compétences fédérées, laquelle fait elle-même l'objet d'une autre réserve au profit de l'autorité fédérée initiale⁵⁵⁷.
- 108** ► Les techniques d'attribution précitées ne sont pas toujours suffisantes pour régler le sort d'une législation qui englobe une série de matières différentes. Compte tenu du principe d'exclusivité, il convient de déterminer comment une législation peut être rattachée à un domaine de compétences particulier. Pour faire cet exercice, le critère déterminant n'est pas l'objectif de la législation, mais le contenu de la matière qui en fait l'objet⁵⁵⁸. Cependant, même si l'on a égard qu'au contenu de la matière qui fait l'objet de la réglementation en cause, au vu de la fragmentation à laquelle est confrontée la répartition belge des compétences, il n'est pas rare qu'une législation empiète sur les compétences de différentes autorités. Dans un tel cas, la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État examinent où se trouve le *centre de gravité* de la relation juridique réglementée (doctrine dite du centre de gravité, ou « *zwaartepuntleer* »). L'autorité avec laquelle la matière réglée a le lien le plus étroit est compétente⁵⁵⁹.

Section 3.

Les compétences résiduelles

- 109** ► Il n'existe pas de définition légale ou jurisprudentielle de la notion de compétences résiduelles. Pour Géraldine Rosoux, le « [t]otal des compétences – *compétences attribuées aux entités fédérées* = compétences résiduelles de l'autorité

(555) Voy. p. ex. l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, b), de la L.S.R.I. qui concerne la matière de l'aide aux personnes « à l'exclusion de la compétence des régions relative à la mise au travail des personnes qui bénéficient du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale financière visée à l'article 6, § 1^{er}, IX, 2/1^o ».

(556) Voy. l'article 6, § 1^{er}, VI, al. 5, 3^o, de la L.S.R.I., particulièrement peu clair et symptomatique de la fragmentation mise en lumière *supra*, n^o 104.

(557) Voy. p. ex. l'article 6, § 1^{er}, VI, al. 5, 4^o de la L.S.R.I.

(558) C.C., n^o 165/2020 du 17 décembre 2020 ; C.C., n^o 203/2019 du 19 décembre 2019 ; C.E., avis n^o 69.114/3 du 17 mai 2021 ; J. VANPRAET, « De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling », in Br. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Bruges, die Keure, 2017, n^o 29. Voy. dans le présent ouvrage, « Les sources de la répartition des compétences », n^{os} 42 et s.

(559) Nous renvoyons, sur la théorie du centre de gravité, ainsi que sur la théorie du « double aspect » évoquée, dans le présent ouvrage, au sein du chapitre « L'exclusivité des compétences », respectivement n^o 173 et n^{os} 203 et s.

fédérale »⁵⁶⁰. Il s'ensuit que « les compétences “réservées” à l'autorité fédérale ne sont en réalité qu'une catégorie particulière de compétences résiduelles »⁵⁶¹. Cette conception part du postulat qu'une « compétence fédérale attribuée » (c'est-à-dire les matières réservées) est, en quelque sorte, une notion redondante⁵⁶². Pour Marc Uyttendaele, il faut distinguer les matières réservées à l'autorité fédérale après 1970 et les compétences résiduelles « en tant que telles »⁵⁶³. En ce qui nous concerne, il nous paraît utile de recourir au critère simple de la volonté expresse et textuelle du constituant ou du législateur spécial⁵⁶⁴ pour définir la notion d'attribution (ou de réserve pour l'autorité fédérale), et l'absence ou le doute quant à ce critère pour appréhender le « résidu »⁵⁶⁵. Ainsi, la dichotomie attribué/résiduel comprend des matières fédérales dans ses deux pôles, à savoir les matières réservées (voy. *supra*) et les matières résiduelles, pour lesquelles aucun fondement textuel certain de rattachement de compétence ne peut être repéré.

- 110 ►** Nonobstant ce critère, les frontières entre compétences attribuées et résiduelles restent poreuses. Ainsi, les exceptions au profit du législateur fédéral, mentionnées *supra*, peuvent trouver leur fondement non pas dans le texte de la loi, mais dans les travaux préparatoires relatifs au transfert de compétences, par exemple pour l'article 5, § 1^{er}, I, de la L.S.R.I. concernant la relation entre la compétence communautaire en matière de politique de santé et la compétence

(560) G. ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *A.P.T.*, 2018/4, p. 383.

(561) *Ibid.*, p. 384.

(562) Cette conception séduit par sa cohérence car elle s'insère dans un duopole fédéré/fédéral simple. À notre sens, elle empêche toutefois de considérer le résiduel comme technique de répartition de compétences au même type que l'attribution (ou réserve) expresse, séparées l'une de l'autre par l'intervention volontaire (et textuelle) du législateur/constituant répartiteur de compétence. Or, ce critère nous paraît utile à la lumière des techniques d'interprétation de la Cour constitutionnelle. De plus, la conception susmentionnée nous semble en contradiction avec les arrêts précités qui reconnaissent l'existence, dans le chef de l'autorité fédérale, de « compétences attribuées » (voy. note 536). *Contra* : la Cour constitutionnelle a estimé, dans un arrêt récent que constitue une matière résiduelle une « matière réglée [qui] n'a jamais fait l'objet d'une attribution explicite de compétences aux communautés ou aux régions » (C.C., n° 165/2020 du 17 décembre 2020, B.10.3.). Toutefois, cette question ne se serait pas posée si une compétence explicite existait en faveur de l'autorité fédérale.

(563) M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 1^{re} éd., Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 812-813. Bernadette Renaud, quant à elle, estime que « la part la plus importante, en volume, des compétences fédérales est constituée des compétences résiduelles » en opposition aux matières réservées (B. RENAULD, « Les compétences revenant à l'autorité fédérale », in C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN [dir.], *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 59-72, ici p. 71).

(564) Pour être complet, il importe de ne pas oublier le législateur fédéral ordinaire lorsqu'il modifie la loi du 31 décembre 1983 « de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone ».

(565) Comparer avec K. REYBROUCK, « De classificatie van de federale bevoegdheden: residuair, voorbehouden, toegewezen of uitgezonderd? », *op. cit.*, pp. 194-200, qui propose de subdiviser les compétences fédérales sur la base de la *summa divisio* attribué-résiduel.

fédérale en matière de santé et de denrées alimentaires⁵⁶⁶. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle offre un aperçu, toujours incomplet et évolutif au gré des affaires, des compétences résiduelles de l'autorité fédérale. La façon de les mettre au jour n'est pas toujours la même.

- 111 ►** On peut tout d'abord citer les matières qui ne sont mentionnées dans aucune norme répartitrice de compétence. Il s'agit là de l'application la plus nette du principe *a contrario* de l'article 35 de la Constitution. La Cour a ainsi reconnu l'autorité fédérale compétente pour la protection civile⁵⁶⁷, la réglementation de la répression et de l'épuration en général⁵⁶⁸, les dispositions relatives à l'organisation de la profession de réviseur d'entreprises⁵⁶⁹, la fixation de règles de procédure devant les juridictions⁵⁷⁰, le droit civil⁵⁷¹, le statut civil des époux ou des cohabitants légaux⁵⁷², la protection de la santé publique⁵⁷³, la publication des normes⁵⁷⁴, la protection de la société⁵⁷⁵, l'obligation de motivation formelle des actes administratifs en vue d'assurer la protection de l'administré à l'égard des actes émanant de toutes les autorités administratives⁵⁷⁶, le régime de responsabilité extracontractuelle⁵⁷⁷, ou encore la réglementation des matières explosives⁵⁷⁸.
- 112 ►** Ensuite, la Cour détermine parfois l'existence d'une compétence résiduelle de l'autorité fédérale non pas en raison de l'absence de texte, mais par déduction du silence d'une norme répartitrice de compétences précise. Sont ainsi considérées comme des compétences résiduelles « en creux », d'autres compétences telles que les règles de procédure devant les cours et tribunaux relatives à la location de biens ou de parties de biens destinés à l'habitation, déduite

(566) Voy. p. ex., en ce qui concerne la compétence d'instaurer une interdiction générale de fumer, Fr. JUDO, « Algemeen rookverbod: het kan altijd erger... », *Juristenkrant*, 2010, n° 203, p. 10. Cf. *infra*.

(567) C.C., n° 197/2004 du 8 décembre 2004, B.4.

(568) C.C., n° 110/99 du 14 octobre 1999, B.7.6.1-B.7.6.2.

(569) C.C., n° 9/2011 du 27 janvier 2011, B.3.2.

(570) C.C., n° 139/2012 du 14 novembre 2012, B.4.3 ; C.C., n° 29/2011 du 24 février 2011, B.5.2.-B.5.3.

(571) C.C., n° 33/2016 du 3 mars 2016, B.4. Le droit civil est un exemple intéressant car, compte tenu du principe de l'exclusivité des compétences, cela signifie que l'autorité fédérale peut établir les règles de droit commun, qui s'appliqueront en principe dans tous les autres domaines de compétence, et donc également dans les domaines qui relèvent de la compétence des communautés et régions (voy. égal. C.E., avis n° 33.334/VR du 24 juin 2003, p. 6).

(572) C.C., n° 24/2015 du 5 mars 2015, B.15.2.

(573) C.C., n° 31/2016 du 3 mars 2016, B.2-B.3.1.

(574) C.C., n° 106/2004 du 16 juin 2004, B.8.

(575) C.C., n° 166/2003 du 17 décembre 2003, B.3.4.

(576) C.C., n° 73/2016 du 25 mai 2016, B.24.2 ; C.C., n° 169/2013 du 19 décembre 2013, B.6 ; C.C., n° 91/2013 du 13 juin 2013, B.5-B.6 ; C.C., n° 156/2007 du 19 décembre 2007, B.4.1 ; C.C., n° 128/2001 du 18 octobre 2001, B.18.

(577) C.C., n° 14/2019, du 31 janvier 2019, B.5.

(578) C.C., n° 165/2020 du 17 décembre 2020, B.10.3.

de l'absence de l'article 6, § 1^{er}, IV, de la L.S.R.I.⁵⁷⁹, la politique concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, retranchée de la matière de l'accueil et de l'intégration des immigrés⁵⁸⁰, ou les « autres » formes de télécommunications que la Cour établit en regard de la compétence large⁵⁸¹ des communautés en matière de radiodiffusion⁵⁸². La Cour relève aussi qu'il résulte des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 que le législateur spécial a exclu la réglementation relative aux denrées alimentaires et aux médicaments de la compétence transférée aux communautés en ce qui concerne la médecine préventive⁵⁸³.

- 113 ▶** Plus rarement, la Cour met au jour une matière fédérale qui repose à la fois sur une matière attribuée et sur une compétence résiduelle. Par exemple, les services de la société de l'information ressortissent au législateur fédéral « sur la base, d'une part, des compétences qui lui sont réservées en matière d'économie [...] et, d'autre part, de sa compétence résiduelle »⁵⁸⁴. Ou encore « les autres aspects des services de la société de l'information, d'une part, sur la base de sa compétence résiduelle et, d'autre part, sur la base de la compétence qui lui est réservée, notamment en ce qui concerne l'économie, dont relèvent les règles générales relatives à la protection du consommateur, à la politique des prix, au droit de la concurrence, au droit commercial et aux conditions d'accès à la profession »⁵⁸⁵.
- 114 ▶** Par ailleurs, certaines matières, considérées comme résiduelles, se trouvent au confluent d'autres types de compétences. Les « dispositions pénales générales en matière de non-discrimination ou d'incitation à la discrimination, quelle que soit la matière dans laquelle la discrimination se produit »⁵⁸⁶ peuvent être également appréhendées comme une compétence-cadre, tandis que la recherche scientifique relative à l'exercice des professions des soins de santé est en même temps une compétence parallèle⁵⁸⁷.
- 115 ▶** Enfin, il convient de préciser, malgré les importantes nuances qui seront apportées *infra*, que les compétences résiduelles ne sont pas des « sous-compétences ».

(579) C.C., n° 57/2020 du 7 mai 2020, B.17.2.

(580) C.C., n° 126/2018 du 4 octobre 2018, B.8.

(581) Sur l'interprétation large des compétences des entités fédérées, voy. *infra*, n° 118.

(582) C.C., n° 95/2013 du 9 juillet 2013, B.3.3 ; C.C., n° 172/2006 du 22 novembre 2006, B.10. Depuis la sixième réforme de l'État, qui a pris appui sur la jurisprudence de la Cour, il faut désormais entendre par « radiodiffusion » les « services de médias audiovisuels et sonores » (art. 4, 6°, de la L.S.R.I.). La répartition des compétences en la matière, en tant que telle, n'a pas été remise en cause. Voy. not. E. DEFREYNE *et al.*, « Communications électroniques », *R.D.T.I.*, 2015/2-3, n° 59, pp. 126-154, spéc. pp. 132-133.

(583) C.C., n° 187/2008 du 18 décembre 2008, B.11-B.13 ; C.C., n° 112/2008 du 31 juillet 2008, B.13-B.14 ; C.C., n° 62/2008 du 10 avril 2008, B.12-B.14 ; C.C., n° 55/2001 du 8 mai 2001, B.5.

(584) C.C., n° 155/2020 du 26 novembre 2020, B.25.

(585) C.C., n° 155/2004 du 22 septembre 2004, B.4.3.

(586) C.C., n° 17/2009 du 12 février 2009, B.106.1-B.106.2.

(587) C.C., n° 48/2007 du 21 mars 2007, B.5-B.6.

L'autorité fédérale, au sein de celles-ci, peut en principe agir avec la même latitude (et sous les mêmes limites) que pour les matières attribuées. Ainsi, « [f]ixer les conditions permettant de remplir la fonction de médiateur de dettes constitue une modalité de la compétence de l'autorité fédérale pour régler [...] la procédure de règlement collectif de dettes [qui] appartient en principe à l'autorité fédérale, en vertu de sa compétence résiduelle »⁵⁸⁸.

- 116** ► Bien que la taxonomie qui précède soit loin de répondre à une cohérence parfaite, elle permet d'avoir un aperçu des techniques utilisées par la Cour afin de qualifier une matière de résiduelle ou non. Quant à la section de législation du Conseil d'État, elle reconnaît peu ou prou les mêmes compétences résiduelles que celles relevées plus haut. Sa jurisprudence est toutefois plus fournie en exemples. On peut donc citer, entre autres : le cadre juridique général de la coopération internationale belge qui relève du législateur fédéral⁵⁸⁹, la coordination de crise en cas de situation d'urgence épidémique⁵⁹⁰, la politique générale de la coopération au développement⁵⁹¹, les aspects médicaux et sanitaires de la pratique du sport⁵⁹², le régime de preuve concernant les données en général⁵⁹³, la réglementation de la profession de journaliste en tant que telle⁵⁹⁴, le droit pénal⁵⁹⁵ et le secret professionnel⁵⁹⁶, l'élection du Parlement européen⁵⁹⁷, etc.

Section 4.

Les techniques d'interprétation et la porosité de la dichotomie

- 117** ► L'interprétation de la répartition des compétences dans l'ordre juridique belge fait nettement la part belle aux compétences attribuées aux entités fédérées. Tant la Cour constitutionnelle que le Conseil d'État partent du principe que les compétences attribuées aux communautés et aux régions doivent être interprétées de manière large⁵⁹⁸. De cette façon, ces juridictions tentent non seulement d'atteindre l'homogénéité qui, bien que souhaitée, a parfois fait défaut

(588) C.C., n° 118/2013 du 7 août 2013, B.4.2.

(589) C.E., avis n° 34.546/4 du 23 décembre 2002, p. 4.

(590) C.E., avis n° 69.073/AV-AG du 12 mai 2021, p. 10.

(591) C.E., avis n° 33.872/2/V du 2 septembre 2002, p. 2.

(592) C.E., avis n° 41.844/VR du 10 janvier 2007, p. 4.

(593) C.E., avis n° 57.117/3 du 18 mars 2015, p. 11.

(594) C.E., avis n° 49.128/3 du 5 juillet 2011, p. 4.

(595) C.E., avis n° 40.689/AV, 40.690/AV et 40.691/AV du 11 juillet 2006, p. 17.

(596) C.E., avis n° 23.390/9 du 26 octobre 1994, p. 3.

(597) C.E., avis n° 49.444/VR-49.445/VR du 14 juin 2011, p. 5.

(598) Fr. DELPÉRÉE et A. RASSON-ROLAND, *Droit public. La Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 82.

au législateur spécial, mais elles renforcent également l'autonomie des entités fédérées, corollaire inévitable du principe d'équipollence⁵⁹⁹.

- 118 ▶** La jurisprudence de la Cour constitutionnelle est constante sur ce point et considère que « le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées, et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 »⁶⁰⁰. Le Conseil d'État a fait sienne cette formulation, tant pour la section de législation que pour la section du contentieux administratif⁶⁰¹. Sauf disposition contraire, on considère que le législateur spécial a transféré l'intégralité de la politique des compétences qu'il a attribuées aux communautés et aux régions⁶⁰². Par conséquent, les entités fédérées peuvent, en principe, prendre toutes les mesures appropriées pour exercer ces compétences⁶⁰³. Il en résulte que les compétences attribuées aux communautés et aux régions doivent être interprétées de manière large et les exceptions à celles-ci doivent être interprétées de manière restrictive, afin de ne pas les priver de leur sens⁶⁰⁴. L'essentiel est que les communautés et les régions soient en mesure d'exercer efficacement les compétences qui leur sont attribuées⁶⁰⁵.
- 119 ▶** La plénitude de compétences implique que les communautés et les régions peuvent réglementer leurs matières attribuées tant par des décrets ayant force de loi que par des mesures d'exécution. Par conséquent, elles ne sont pas seulement compétentes pour les questions législatives, mais aussi pour l'exécution des compétences qui leur sont attribuées (c'est ce qu'on appelle le principe

(599) Chr. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, op. cit., pp. 386-387. Voy. dans le présent ouvrage, « L'autonomie », n° 248.

(600) Voy. not. C.C., n° 25 du 26 juin 1986 ; C.C., n° 49 du 10 mars 1988 ; et plus récemment C.C., n° 145/2020 du 12 novembre 2020 ; C.C., n° 10/2021 du 21 janvier 2021 ; C.C., n° 43/2021 du 11 mars 2021. Pour plus de développements, voy. J. VANPRAET, « De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling », op. cit., n° 28 ; G. ROSOUX, *Contentieux constitutionnel*, op. cit., pp. 517-525.

(601) Contentieux : C.E., arrêt n° 194.213 du 15 juin 2009 ; C.E., arrêt n° 236.920 du 27 décembre 2016 ; C.E., arrêt n° 247.301 du 12 mars 2020 ; C.E., arrêt n° 207.227 du 6 septembre 2010 ; C.E., arrêt n° 225.468 du 13 novembre 2013 ; C.E., arrêt n° 247.305 du 12 mars 2020. Législation : C.E., avis n° 51.079/VR du 19 mars 2012 ; C.E., avis n° 61.302/VR du 18 mai 2017 ; C.E., avis n° 66.951/3 du 26 février 2020 ; C.E., avis n° 65.671/3 du 22 mai 2019.

(602) C.C., n° 2/97 du 16 janvier 1997 ; C.C., n° 113/2014 du 17 juillet 2014 ; C.C., n° 24/2015 du 5 mars 2015 ; C.C., n° 37/2019 du 28 février 2019.

(603) C.C., n° 116/2008 du 31 juillet 2008 ; C.C., n° 165/2009 du 20 octobre 2009 ; C.C., n° 9/2011 du 27 janvier 2011 ; C.C., n° 170/2013 du 19 décembre 2013.

(604) C.C., n° 25 du 26 juin 1986 ; C.C., n° 172/2006 du 22 novembre 2006 ; C.C., n° 48/2007 du 21 mars 2007 ; C.C., n° 13/2014 du 29 janvier 2014. Voy. p. ex. C.C., n° 129/2011 du 14 juillet 2011, B.4.4 : « Sans doute le législateur fédéral est-il demeuré compétent, en vertu de cette disposition, pour fixer les conditions minimales de délivrance des diplômes, mais ces dernières ne concernent pas le contenu de l'enseignement et en particulier le programme d'études ».

(605) C.C., n° 147/2005 du 28 septembre 2005 ; C.C., n° 15/2008 du 14 février 2008 ; C.C., n° 29/2010 du 18 mars 2010.

de verticalité)⁶⁰⁶. *A priori*, le principe d'exclusivité des compétences forme la frontière naturelle à l'interprétation large des compétences des entités fédérées. Selon celui-ci, les communautés et les régions ne peuvent pas réglementer les matières qui ont été exclues de leur compétence. Des nuances notables commencent toutefois à pointer, notamment dans le domaine de l'enseignement⁶⁰⁷. Parfois, cependant, cette interprétation large de la compétence doit céder le pas à des intérêts supérieurs. Un exemple frappant est la compétence à combattre une urgence épidémique, telle que la pandémie de Covid-19. Dans son avis sur l'avant-projet de loi « pandémie »⁶⁰⁸, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a établi que la compétence de combattre une urgence épidémique n'est pas une compétence qui, en tant que telle, est exclusivement attribuée à une autorité – l'autorité fédérale, communautaire ou régionale –, mais que chaque autorité est chargée de combattre une telle crise de santé publique dans les limites de ses propres compétences matérielles⁶⁰⁹. Pour autant que trois conditions soient remplies, le Conseil d'État donne la priorité à l'action du gouvernement fédéral, bien que les communautés et les régions puissent en fait agir tout aussi bien en vertu du droit matériel⁶¹⁰. Jan Velaers parle en ce sens d'une « hiérarchie des compétences »⁶¹¹, tandis que, selon Karel Reybrouck, il s'agit de la création d'une nouvelle compétence au

(606) C.C., n° 65 du 15 juin 1988. Cela ne change rien au fait que, dans certains cas, le législateur spécial n'a accordé aux communautés et aux régions qu'un pouvoir exécutif, voy. p. ex. l'article 6, § 1^{er}, IX, 5^e, de la L.S.R.I., aux termes duquel « l'autorité fédérale reste compétente pour le cadre normatif en ce qui concerne la réglementation en matière d'emploi convenable, de recherche active d'un emploi, de contrôle administratif et de sanctions, ainsi que pour l'exécution matérielle des sanctions », tandis que les régions sont uniquement compétentes pour vérifier la disponibilité des chômeurs et imposer des sanctions en conséquence. Voy. aussi l'article 6, § 1^{er}, XII, 4^e, de la L.S.R.I., qui confie aux régions « le contrôle du respect des prescriptions techniques fédérales applicables aux véhicules en vue de leur mise en circulation routière ». Sur le principe de verticalité, voy. dans le présent ouvrage, « L'exclusivité des compétences », n° 168.

(607) C.C., n° 2/2000 du 19 janvier 2000 ; C.C., n° 44/2005 du 23 février 2005 ; et C.C., n° 35/2019 du 28 février 2019. Voy. J. VANPRAET, « Arbeidsrechtelijke aspecten in het onderwijs: onderwijs van arbeidsrecht? Een bevoegdheidsrechtelijke benadering », *T.O.R.B.*, 2016-2017, pp. 350-360 ; et G. ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *op. cit.*, p. 397 : « La Cour constitutionnelle dégage une primauté de la compétence communautaire en matière d'enseignement, qui "résulte directement de la Constitution", sur la compétence fédérale en matière de droit du travail, prévue par la loi spéciale ».

(608) Le projet de loi (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2020-2021, n° 55-1951/001) a abouti à la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, *M.B.*, 20 août 2021.

(609) C.E., avis n° 68.936/AV du 7 avril 2021, p. 76, en référence avec l'avis n° 53.932/AV du 27 août 2013 sur une proposition qui a conduit à la loi spéciale du 6 janvier 2014 « relative à la sixième réforme de l'État » et l'avis n° 67.142/AV du 25 mars 2020 sur deux avant-projets aboutissant aux deux lois du 27 mars 2020 « habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 ».

(610) C.E., avis n° 68.936/AV du 7 avril 2021, pp. 89-90. Voy. dans le présent ouvrage, « La répartition des compétences face aux situations de crise ».

(611) J. VELAERS, « Constitutionele lessen uit de Covid-19-crisis », *T.B.P.*, 2021/9, pp. 532-552.

profit de l'autorité fédérale, à savoir celle de la compétence sanitaire fédérale d'urgence⁶¹². De l'avis du Conseil d'État, la raison pour laquelle l'autorité fédérale doit être préférée aux entités fédérées tient à la nature et à l'utilisation des compétences fédérales. Dans la lutte contre une urgence épidémique, l'exercice des pouvoirs de police sanitaire, de protection civile et/ou de sécurité civile doit permettre de protéger l'ensemble de la population et d'assurer sa survie. L'exercice adéquat et efficace de ces compétences serait impossible si l'autorité fédérale ne pouvait pas prendre des mesures ayant des répercussions importantes sur les domaines politiques des autres autorités, étant entendu, par conséquent, que les conditions susmentionnées, qui, selon le Conseil d'État, visent toujours à protéger les compétences des entités fédérées, sont strictement respectées⁶¹³.

- 120 ► *A contrario*, s'agissant des compétences résiduelles, lorsqu'on analyse la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, on peut observer que, outre le principe de leur interprétation stricte (corollaire du principe d'interprétation large des compétences attribuées aux communautés et régions), d'autres techniques aboutissent à fragiliser encore leurs contours. D'autres contributions abordent ces sujets, mais il importe de les énumérer succinctement. Ainsi, grâce au principe de proportionnalité, « la Cour permet, dans une matière résiduelle, une coexistence de compétences, tout en fournissant le critère permettant de sanctionner les excès éventuels de chaque législateur »⁶¹⁴. La théorie du « double aspect »⁶¹⁵ est un exemple de fragilisation (même s'il vaut *a priori* dans les deux sens). Ainsi, la Cour constitutionnelle a reconnu que tant l'autorité fédérale, en vertu de sa compétence résiduelle en matière de politique d'accès au territoire, que les communautés, en vertu de leur compétence en matière d'accueil et d'intégration des immigrés, sont autorisées à obliger les étrangers qui souhaitent s'établir en Belgique à signer une déclaration de nouvel arrivant⁶¹⁶. Parfois, la Cour permet un empiètement important sur la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. À titre d'exemple, tant la Cour constitutionnelle que la section de législation du Conseil d'État admettent que les communautés et les régions, dans l'exercice des compétences qui leur sont attribuées, peuvent inclure des aspects de droit civil dans leur réglementation. Cette possibilité découle de l'interprétation large qui doit être donnée aux pouvoirs qui leur sont attribués et

(612) K. REYBROUCK, « Een bevoegdheidsgrondslag voor de Pandemiewet: de doctrine van de federale sanitaire noodbevoegdheid », *Leuven blog for public law*.

(613) C.E., avis n° 68.936/AV du 7 avril 2021, p. 91.

(614) M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 1^{re} éd., *op. cit.*, p. 795.

(615) Développée par J. VANPRAET, « De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling », *op. cit.*, n° 40, critiquée par G. ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *op. cit.*, pp. 367-416, spéc. pp. 394-395. Voy. dans le présent ouvrage, « L'exclusivité des compétences », n°s 201 et s.

(616) C.C., n° 126/2018 du 4 octobre 2018. Voy. aussi C.E., avis n° 68.957/1 du 30 avril 2021 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande « tot wijziging van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid », p. 16.

du souci de leur permettre de mener une politique efficace⁶¹⁷. Enfin, pour les cas où cela ne suffit pas, la technique des pouvoirs implicites peut encore être invoquée⁶¹⁸. Ainsi, la Cour constitutionnelle admet que la Région flamande, pour déterminer le mode de perception de la taxe de lutte contre l'inoccupation et l'abandon des locaux professionnels, peut, sur la base de la compétence fiscale générale accordée aux régions par l'article 170, § 2, de la Constitution, faire usage de la possibilité prévue par l'article 1202 de l'ancien Code civil et prévoir que, lorsque plusieurs personnes sont propriétaires du bien sur lequel porte la taxe, elles sont solidairement responsables de son paiement⁶¹⁹. Toutefois, les communautés et les régions sont également autorisées à adopter des règles qui s'écartent du droit commun⁶²⁰.

- 121** ► Lors des discussions animées relatives à l'introduction de l'article 25ter dans la Constitution, un sénateur s'inquiétait que « [d]ès que les compétences résiduelles auront été transférées aux Régions et aux Communautés, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur de la disposition transitoire, celles-ci n'auront plus tellement besoin des compétences implicites pour disposer d'un large champ de compétences »⁶²¹. Il convient de constater que la dichotomie compétences attribuées/compétences résiduelles, telle qu'elle existe actuellement, n'a pas eu besoin de l'activation de cet article tant décrié pour faire la part belle aux entités fédérées, nonobstant tout recours aux pouvoirs implicites, eux-mêmes au demeurant généreux⁶²².
- 122** ► La Cour constitutionnelle, face au doute, ne tranche donc pas généreusement en faveur de l'existence d'une compétence résiduelle. Son passé d'arbitre l'invite naturellement à une attitude plus conciliante. Rappelons qu'un ancien arrêt de la Cour souligne « que la reconnaissance d'une compétence nationale [n'est pas] le seul moyen de combler un éventuel vide juridique puisque l'article 92bis, introduit dans la loi spéciale du 8 août 1980 par la loi spéciale

(617) K. REYBROUCK et St. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, op. cit., p. 207 ; J. VANPRAET, *De latente staats hervorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Bruges, die Keure, 2011, pp. 339-342.

(618) C.E., avis n° 33.334/VR du 24 juin 2003, p. 5 ; C.E., avis n° 40.689/AV, 40.690/AV et 40.691/AV du 11 juillet 2006, p. 92 ; C.E., avis n° 43.835/1 du 20 décembre 2007, p. 10 ; J. VANPRAET, *ibid.*, pp. 340-342 ; K. REYBROUCK et St. SOTTIAUX, *ibid.*, p. 220. Voy. dans le présent ouvrage, « Les compétences implicites ».

(619) C.C., n° 33/2016 du 3 mars 2016, B.6.1.

(620) C.C., n° 8/2011 du 27 janvier 2011 ; C.C., n° 51/93 du 1^{er} juillet 1993 ; C.E., avis n° 41.455/1/3 du 13 octobre 2006, p. 16 ; C.E., avis n° 40.689/AV, 40.690/AV et 40.691/AV du 11 juillet 2006, p. 52 ; C.E., avis n° 43.835/1 du 20 décembre 2007, pp. 9-10. Voy., pour une critique, J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Anvers, Maklu, 1999, p. 248.

(621) *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 100-29/3°, p. 24.

(622) S. VAN DROOGHENBROECK, « De la révolution copernicienne et des nouvelles forces motrices. Considérations diverses sur la répartition des compétences à l'aube de la sixième réforme de l'État », in B. CANTILLON et al. (ed.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staats hervorming?*, Anvers, Intersentia, 2012, p. 244. Voy. dans le présent ouvrage, « Les compétences implicites ».

du 8 août 1988, permet aux Régions de conclure des accords de coopération portant notamment sur l'exercice conjoint de compétences propres⁶²³. La jurisprudence beaucoup plus récente sur les accords de coopération prétoriens obligatoires éclaire d'un nouveau jour cette affirmation. Depuis lors, l'esprit de la quatrième réforme de l'État, marqué par un souffle centrifuge désormais assumé, guide les pas de la haute juridiction et retient parfois sa main. Il semble, dans ce cadre, qu'une éventuelle « activation » de l'article 35 de la Constitution ne constitue plus les fondations redoutées d'un nouvel édifice, mais les simples finitions d'un immeuble déjà bien construit.

(623) C.C., n° 56/92 du 9 juillet 1992, B.8, B.9 et B.10.