

## ETUDES DOCTRINALES

### LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 139 DE LA CONSTITUTION : CARTOGRAPHIE DES COMPÉTENCES DE LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE APRÈS LA CINQUIÈME VAGUE DE TRANSFERTS

PAR

ZOÉ VROLIX\*

#### PLAN

Introduction .....	434
Chapitre 1. La Communauté germanophone et ses compétences.....	435
Section 1 <sup>re</sup> . Les origines et le territoire de la Communauté germanophone .....	435
Section 2. Les catégories de compétences dont dispose la Communauté germanophone.....	437
Section 3. Le mécanisme de communautarisation de l'exercice de compétences wallonnes.....	439
A. La <i>ratio constitutionis</i> de l'article 139 de la Constitution....	439
B. Le mécanisme de transfert mis en place par l'article 139 de la Constitution .....	441
Chapitre 2. Lorsque la Communauté germanophone saisit les compétences wallonnes : un régime sans fin ?.....	443
Section 1 <sup>re</sup> . Les compétences acquises avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2020 ...	443
Section 2. Les compétences acquises depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2020....	447
A. L'aménagement du territoire et les « matières connexes »...	447
1) L'aménagement du territoire.....	447
a. Définition et justification du transfert.....	447
b. Projets à cheval sur le territoire des deux entités fédérées .....	449
2) Les matières connexes .....	454
3) Les législations adoptées à la suite du transfert.....	455
B. L'énergie .....	456
C. Le logement .....	457
Conclusion.....	458

\* Zoé Vrolix est assistante en droit constitutionnel à l'ULiège, avocate au Barreau de Liège-Huy et chargée de cours à l'HELMo.



## INTRODUCTION

Aussi petite sur le plan territorial qu'elle est grande en termes de compétences exercées, la Communauté germanophone, trop souvent oubliée dans l'enseignement et dans les médias, forme pourtant une entité fédérée à part entière du Royaume de Belgique — au même titre que les Communautés française et flamande — avec sa population d'un peu plus de 78.000 habitants (1) et sa superficie d'à peine 854 km<sup>2</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, elle a vu ses prérogatives augmenter encore à la suite de nouveaux transferts de l'exercice de compétences qui étaient, jusqu'alors, entre les mains de la Région wallonne. Cette cinquième vague de transferts vise plus particulièrement l'exercice des compétences de l'aménagement du territoire, du logement, et de certains pans de la politique de l'énergie (2). Bien que ces transferts de compétences aient été souhaités et préparés depuis plusieurs années, le travail législatif pour les mettre concrètement en œuvre au sein de son ordre juridique est de longue haleine et a, par ailleurs, été quelque peu ralenti par la crise sanitaire qui a touché le pays deux mois seulement après leur entrée en vigueur. Cela étant précisé, un certain nombre de textes ont bel et bien été adoptés, que cela soit des accords de coopération visant à expliciter la mise en œuvre des mesures prises dans les décrets-transfert, ou des décrets ou arrêtés modifiant les textes wallons toujours en vigueur jusqu'à leur modification voire abrogation. La présente contribution a pour objectif de dresser le bilan de ces premières mesures, en nous attardant plus particulièrement sur celles qui concernent l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Dans un premier chapitre, nous reviendrons sur les contours de la Communauté germanophone. Nous rappellerons brièvement ses origines et sa création en tant qu'entité fédérée au sein de l'État fédéral belge ainsi que les catégories de compétences dont elle dispose. Ensuite, nous aborderons plus en détail le mécanisme de communautarisation partielle des compétences régionales wallonnes, tel que consacré par l'article 139 de la Constitution. Dans ce cadre, nous examinerons le contexte de l'adoption de cette disposition et la procédure qui doit être suivie pour que l'exercice d'une compétence soit transféré.

Dans un second chapitre, nous présenterons concrètement les compétences dont l'exercice a été transféré à la Communauté germanophone, sur la base de l'article 139 de la Constitution. Nous exposerons d'abord brièvement les compétences reçues avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020, puis nous nous concentrerons sur celles dont l'exercice a été transféré à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Il nous sera alors permis d'examiner notamment les accords de coopération qui ont été

(1) 78.097 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2021, ce qui représente une population inférieure aux 19 plus grandes villes belges au 1<sup>er</sup> janvier 2021 ([https://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/fr/pop/statistiques/population-bevolking-20210101.pdf](https://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/statistiques/population-bevolking-20210101.pdf)).

(2) Comme nous aurons l'occasion de le détailler au chapitre 2 ci-dessous, les précédentes vagues de transferts de compétences ont eu lieu en 1993, 1999, 2004 et 2014.

conclus à la suite de ces transferts, en nous penchant particulièrement sur celui du 14 novembre 2019 relatif à l'exercice des compétences en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes(3). Dans ce cadre, nous analyserons la constitutionnalité de la règle selon laquelle les projets urbanistiques à cheval sur le territoire de la Communauté germanophone et une commune francophone de la Région wallonne se voient appliquer la seule législation de l'entité sur le territoire de laquelle plus de 50 % de l'emprise au sol des actes et travaux sont localisés. Nous évoquerons également les autres textes législatifs concrétisant les transferts, dont certains ont été adoptés il y a quelques mois seulement.

## CHAPITRE 1. LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE ET SES COMPÉTENCES

Même si la présente contribution n'a pas pour objectif d'aborder l'ensemble des facettes de la Communauté germanophone en tant qu'entité fédérée de la Belgique, il appert indispensable d'aborder brièvement ses caractéristiques principales. Dans ce premier chapitre, nous reviendrons tout d'abord sur les origines et le territoire de la Communauté germanophone (Section 1<sup>re</sup>), ainsi que sur les différentes catégories de compétences dont elle dispose (Section 2). Nous nous concentrerons ensuite sur le mécanisme de communautarisation de l'exercice de certaines compétences wallonnes, prévu par l'article 139 de la Constitution (section 3).

### *Section 1<sup>re</sup>. Les origines et le territoire de la Communauté germanophone*

La loi du 2 août 1963 relative à l'emploi des langues en matière administrative reconnaît l'existence de quatre régions linguistiques au sein du Royaume de Belgique : la région de langue néerlandaise, la région de langue française, la région de langue allemande et la région bilingue de Bruxelles-Capitale(4). Cette

(3) *Mon. b.*, 13 janvier 2020.

(4) Article 2 de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, *Mon. b.*, 22 août 1963. Il faudra ensuite attendre la révision constitutionnelle de 1970 pour que l'existence des quatre régions linguistiques soit consacrée dans la Constitution. Voy. l'article 3*bis* de la Constitution, devenu l'article 4 lors de la coordination de la Constitution en 1994 : « La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande.

Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques.

Les limites des quatre régions linguistiques ne peuvent être changées ou rectifiées que par une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés ».

Pour un exposé de l'évolution linguistique et de la création du concept de région linguistique, voy. C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, pp. 31 et s.

loi vise à déterminer le régime linguistique qui s'applique dans ces différentes régions. Elle est toujours en vigueur mais est, depuis sa coordination en 1966, connue sous le titre de « lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966 » (5). Dans la région de langue allemande, la langue officielle est l'allemand et un régime de facilités est mis en place pour les francophones (6).

Le 24 décembre 1970, lors de la première réforme de l'État, la Belgique rompt avec la conception d'un État unitaire. L'article 3<sup>ter</sup> de la Constitution (7) institue les communautés culturelles française, néerlandaise et allemande, premières entités fédérées du pays (8). Cette disposition est modifiée en 1980 : le terme « culturelles » est abandonné et deux des qualificatifs qui visent la langue sont modifiés. On parle désormais des Communauté française, Communauté flamande et Communauté germanophone (9) (*Deutschsprachige Gemeinschaft*). L'assise territoriale de cette dernière comprend les communes de La Calamine (*Kelmis*), Eupen, Lontzen, Raeren, Bütgenbach, Bullange (*Büllingen*), Amblève (*Amel*), Saint-Vith (*Sankt-Vith*) et Burg-Reuland (10).

Les assemblées législatives des communautés culturelles française et néerlandaise — les « conseils culturels » — sont directement mises en place lors de la première réforme de l'État (11). La Communauté germanophone devra, quant à elle, attendre l'adoption de la loi ordinaire (12) du 10 juillet 1973 pour voir

(5) *Mon. b.*, 2 août 1966.

(6) C. SÄGESSER et D. GERMANI, « La Communauté germanophone : histoire, institutions, économie », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2008, p. 6. Voy. les lois coordonnées sur l'emploi des langues, article 8, 1<sup>o</sup> ; article 10, alinéa 2 ; article 11, § 2 ; article 12, alinéa 2 ; article 13, § 2, alinéa 2 ; article 14, § 3 ; article 15, § 3.

(7) Cette disposition est devenue l'article 2 de la Constitution lors de la coordination de la Constitution de 1994.

(8) Lors de cette première réforme de l'État, la Constitution est également modifiée en ce sens que la décision de principe de créer des régions y est inscrite à l'article 107<sup>quater</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> — actuellement, l'article 3 de la Constitution —. Il faudra toutefois attendre la deuxième réforme de l'État, en 1980, pour que la création des régions soit effectivement concrétisée.

(9) Pour un aperçu historique du parcours des territoires qui composent l'actuelle Communauté germanophone, voy. notamment C. SÄGESSER et D. GERMANI, « La Communauté germanophone : histoire, institutions, économie », *op. cit.*, pp. 7 et s.

(10) Ces communes sont énumérées à l'article 3 de la loi du 31 décembre 1983.

(11) Leurs compétences et fonctionnement sont fixés par la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise (*Mon. b.*, 23 juillet 1971). Le 7 décembre 1971 se tient, d'une part, la séance d'installation du conseil culturel de la Communauté culturelle française dans les locaux du Sénat et, d'autre part, la séance d'installation du conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise dans les locaux de la Chambre des représentants.

(12) L'organisation et les compétences des deux autres communautés sont réglées par une loi spéciale. Toutefois, cette majorité n'a pas été requise pour la Communauté germanophone dans la mesure où le gouvernement fédéral avait estimé, en 1983, qu'une telle majorité était uniquement nécessaire pour les deux « grandes » communautés, afin d'éviter qu'aucune de celles-ci n'impose à l'autre une décision contre son gré. Cette difficulté n'existait pas pour la Communauté germanophone (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1982-1983, n° 622, n° 1/1). Voy. M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd., Limal, Anthemis, 2020, p. 887, note n° 64.

l'organisation et les compétences de son conseil culturel légalement fixées (13). Le 10 mars 1974, les vingt-huit membres du conseil culturel de la Communauté culturelle allemande sont élus pour la première fois (14). Toutefois, durant plus de neuf ans, les compétences du conseil culturel allemand sont limitées à quatre prérogatives qui ne comprennent pas le pouvoir d'adopter des décrets (15). Ce pouvoir ne sera octroyé qu'à partir du 1<sup>er</sup> juin 1983, date à laquelle est instauré, après révision de l'ancien article 59<sup>ter</sup> de la Constitution (16), le gouvernement de la Communauté germanophone (*die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft*) (17). La loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (ci-après, la « loi du 31 décembre 1983 ») octroie ensuite à celle-ci des compétences comparables à celles des Communautés française et flamande.

### *Section 2. Les catégories de compétences dont dispose la Communauté germanophone*

Le fédéralisme belge est qualifié de fédéralisme « centrifuge », par opposition au fédéralisme « centripète », en ce que les compétences sont progressivement transférées de l'autorité fédérale vers les entités fédérées. L'autorité fédérale conserve, par ailleurs, les compétences dites *résiduelles*, c'est-à-dire celles qui ne sont pas attribuées directement aux entités fédérées (18).

(13) Loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil de la Communauté culturelle allemande, *Mon. b.*, 14 juillet 1973.

(14) Le conseil culturel allemand a été la première de toutes les assemblées législatives fédérées à être composée de membres élus. Outre les vingt-huit membres élus directement par les citoyens de la Communauté germanophone, le conseil culturel était composé de membres disposant d'une voix consultative, à savoir les députés et sénateurs de l'arrondissement de Verviers et les conseillers provinciaux qui étaient domiciliés dans une commune de la région de langue allemande et avaient prêté serment en allemand.

(15) Ces quatre prérogatives sont les suivantes : *primo*, émettre des avis sur des projets relatifs aux matières culturelles, à l'enseignement et à l'emploi des langues ; *secundo*, adopter des règlements relatifs au financement des activités culturelles et ayant trait aux matières culturelles et à l'enseignement dans les limites et selon les modalités déterminées par la loi ; *tertio*, fixer le nombre d'heures de cours d'allemand dans les écoles de langue française et de français dans les écoles de langue allemande ; et *quarto*, déterminer les modalités de nomination et de fonctionnement de la Commission pour la traduction officielle allemande des lois et règlements. C. SÄGESSER et D. GERMANI, « La Communauté germanophone : histoire, institutions, économie », *op. cit.*, p. 11.

(16) L'article 59<sup>ter</sup> de la Constitution intègre alors un § 3, libellé comme suit : « Sur proposition de leur exécutif respectif, le Conseil de la Communauté germanophone et le Conseil régional wallon peuvent, par décrets, décider de commun accord que le Conseil et l'exécutif de la Communauté germanophone exercent, dans la région de langue allemande, en tout ou en partie, des compétences de la Région wallonne. Ces compétences sont exercées, suivant le cas, par voie de décrets, d'arrêtés ou de règlements [...] ». Il s'agit du mécanisme de communautarisation des compétences régionales, actuellement prévu à l'article 139 de la Constitution, à propos duquel nous reviendrons en détail *infra*.

(17) Jusqu'alors, le pouvoir exécutif était exercé par un ou plusieurs ministres du gouvernement national disposant de cette attribution, puis par le Premier ministre (C. SÄGESSER et D. GERMANI, « La Communauté germanophone : histoire, institutions, économie », *op. cit.*, p. 11).

(18) Article 35 de la Constitution. Cette disposition n'est jamais entrée en vigueur et doit donc être lue *a contrario*. Voy. C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, pp. 393-394.

La Communauté germanophone dispose d'une autonomie propre dans la gestion de ses compétences. Celles-ci se déclinent principalement en trois catégories (19) : (1) les compétences d'attribution ; (2) les compétences dont la Communauté germanophone détient l'exercice en vertu de l'article 139 de la Constitution ; (3) les compétences qui mettent en œuvre l'autonomie constitutive de la Communauté germanophone.

(1) Les compétences d'attribution sont celles détenues par la Communauté germanophone en vertu de l'article 130 de la Constitution. Il s'agit des matières culturelles (20), des matières personnalisables (21), de l'enseignement (22), de la coopération entre les communautés et la coopération internationale pour les trois matières mentionnées ci-dessus, et de l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics (23). Ces compétences évoluent au fil des réformes et deviennent de plus en plus nombreuses (24).

(2) Les compétences dont la Communauté germanophone a reçu l'exercice, en vertu de l'article 139 de la Constitution. Ces compétences sont parfois

(19) Certaines compétences, plus isolées, se retrouvent en dehors de ces trois catégories principales. Nous pensons, par exemple, à la compétence détenue par la Communauté germanophone, en vertu de l'article 24, § 2, de la Constitution, de déléguer, par décret spécial, une partie de ses compétences en matière d'enseignement à un ou plusieurs organes autonomes. Au sujet de cette compétence, voy. J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, vol. I, Bruges, die Keure, 2019, pp. 499-500. Nous pensons, également, aux compétences que la Communauté germanophone est susceptible d'obtenir en vertu de l'article 140 de la Constitution. Cet article dispose que « [l]e Parlement et le Gouvernement de la Communauté germanophone exercent par voie d'arrêtés et de règlements toute autre compétence qui leur est attribuée par la loi. L'article 159 est applicable à ces arrêtés et règlements ». Cette disposition n'a toutefois jamais été mise en œuvre et la question de savoir si elle le sera un jour reste ouverte (K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Anvers, Intersentia rechtswetenschappen, 1999, p. 278). Nous ne nous y attardons dès lors pas dans le cadre de la présente contribution.

(20) Les compétences culturelles sont celles qui, par renvoi précisé à l'article 4 de la loi du 31 décembre 1983, sont listées à l'article 4 de L.S.R.I. Il s'agit donc des matières culturelles telles celles dévolues aux Communautés française et flamande. À titre d'exemples, on peut citer les beaux-arts, les bibliothèques, la politique de la jeunesse ou, encore, les sports.

(21) Les compétences personnalisables sont celles, également par renvoi indiqué à l'article 4 de la loi du 31 décembre 1983, qui sont listées à l'article 5 de la L.S.R.I. Ici aussi, ces compétences sont donc identiques à celles des deux autres Communautés. Il s'agit principalement des matières liées à la politique de la santé et à l'aide aux personnes.

(22) Sont exceptés de ces compétences la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, les conditions minimales pour la délivrance des diplômes et le régime des pensions. Ces limites à la compétence en matière d'enseignement ont été considérablement restreintes lors de la troisième réforme de l'État en 1988 (F. BOUHON, C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, « La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État : état des lieux, débats et perspectives », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2015, n° 2266-2267, p. 14).

(23) Cette compétence en matière d'emploi des langues, attribuée en 1997, est plus limitée que celle des Communautés française et flamande qui disposent de cette compétence également en matière administrative et dans le cadre des relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que pour les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements (article 129 de la Constitution). Ce champ plus restreint de compétences s'explique par le fait que les neuf communes de la Communauté germanophone sont des communes « à facilités linguistiques ». L'autorité fédérale reste donc compétente en matière d'emploi des langues dans leur assise territoriale. Voy. l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

(24) F. BOUHON, C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, « La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État : état des lieux, débats et perspectives », *op. cit.*, n° 2266-2267, pp. 30 et s.



appelées les « compétences élargies ». Elles sont au cœur de la présente contribution.

(3) Les compétences qui mettent en œuvre l'autonomie constitutive de la Communauté germanophone. Ce sont celles qui lui permettent de modifier certaines règles relatives à sa propre organisation(25), en application des articles 118, § 2, alinéa 3, et 123, § 2, alinéa 3, de la Constitution(26). La Communauté germanophone a acquis ces compétences lors de la sixième réforme de l'État(27). Grâce à cette autonomie constitutive, elle peut, par exemple, modifier le nombre de députés qui siègent au sein de son Parlement, ou le nombre de ministres qui forment son gouvernement(28). À l'heure d'écrire ces lignes, elle n'a toutefois pas encore fait application de ces possibilités.

### *Section 3. Le mécanisme de communautarisation de l'exercice de compétences wallonnes*

#### A. La *ratio constitutionis* de l'article 139 de la Constitution

L'article 139 de la Constitution est issu de la deuxième réforme de l'État et a été intégré dans la Constitution en 1983(29). Il est libellé comme suit(30) :

« Sur proposition de leurs Gouvernements respectifs, le Parlement de la Communauté germanophone et le Parlement de la Région wallonne peuvent, chacun par décret, décider d'un commun accord que le Parlement et le Gouvernement de la Communauté germanophone exercent, dans la région de langue allemande, en tout ou en partie, des compétences de la Région wallonne.

Ces compétences sont exercées, selon le cas, par voie de décrets, d'arrêtés ou de règlements ».

(25) F. BOUHON, « L'autonomie de la Communauté germanophone et sa représentation au sein des institutions belges », in X, *Welcher platz für die Deutschsprachige Gemeinschaft im föderalen Belgien ? Beiträge zum kolloquium vom 12 März 2015 im Plenarsaal des Senats in Brüssel*, Parlement der Deustschsprachigen Gemeinschaft, vol. 2, 2015, p. 25.

(26) Pour un examen détaillé de ce que recouvre l'autonomie constitutive et des illustrations de ses applications, voy. F. BOUHON, C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, « La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État : état des lieux, débats et perspectives », *op. cit.*, n° 2266-2267, pp. 27 et s.

(27) La Communauté flamande, la Communauté française et la Région wallonne disposent de cette autonomie constitutive depuis la quatrième réforme de l'État. La Région de Bruxelles-Capitale a obtenu cette autonomie constitutive lors de la sixième réforme de l'État, comme la Communauté germanophone.

(28) Articles 8, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 et 49, alinéa 1<sup>er</sup>, *in fine*, de la loi du 31 décembre 1983. Pour plus d'exemples, voy. F. BOUHON, « L'autonomie de la Communauté germanophone et sa représentation au sein des institutions belges », *op. cit.*, p. 25, et F. BOUHON, C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, « La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État : état des lieux, débats et perspectives », *op. cit.*, n° 2266-2267, p. 28.

(29) K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, *op. cit.*, p. 277.

(30) Pour un aperçu des propositions qui ont abouti à cette version de l'article 139 de la Constitution, voy. J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, vol. II, Bruges, die Keure, 2019, p. 821.

Cette disposition est notamment née des revendications du Conseil culturel allemand qui, dès les prémices de la transformation de la Belgique en un État fédéral et la création effective des régions, a fait observer que « tous les partis de la région de langue allemande [exigeaient] au moins un règlement spécial également pour les affaires régionales, sans intégration complète dans la Wallonie » (31). La volonté des dirigeants germanophones était de mettre sur pied une véritable entité fédérée autonome, disposant d'une identité culturelle forte, et pouvant répondre — de la manière la plus indépendante possible — aux besoins spécifiques de son territoire et de sa population. Or la création effective de la Région wallonne en 1980 s'est éloignée de cette volonté, dès lors que les communes germanophones se sont vues intégrées dans une nouvelle entité fédérée, se superposant au territoire de la Communauté germanophone, dotée d'un parlement et d'un gouvernement au sein duquel les représentants germanophones sont rares. La prise de décision au niveau régional, plutôt qu'au niveau communautaire, présenterait ainsi l'inconvénient de ne pas tenir adéquatement compte des besoins spécifiques du territoire de la région linguistique de langue allemande pour les matières régionales. Les dirigeants germanophones ont alors insisté pour qu'une disposition soit inscrite dans la Constitution, qui permette la mise en œuvre d'un fédéralisme asymétrique à l'instar des articles 137 et 138 (32), et sur la base de laquelle il deviendrait possible que les décisions portant sur des matières régionales soient prises par les représentants issus exclusivement des communes de langue allemande.

Après avoir envisagé divers mécanismes de transferts de l'exercice des compétences wallonnes (33), le Constituant a adopté l'article 59<sup>ter</sup>, § 3, de la Constitution, devenu l'article 139 lors de la coordination de la Constitution de 1994.

La décision de transférer l'exercice de certaines compétences à la Communauté germanophone est avant tout politique. Par conséquent, une liste exhaustive de motifs qui justifieraient le transfert de l'exercice de compétences ne peut être établie. Tout au plus, est-il possible d'apercevoir, sur la base des transferts déjà opérés, certaines orientations. Premièrement, il est souvent avancé que la compétence serait mieux gérée à l'échelon de la Communauté germanophone. Il s'agit du critère de la subsidiarité (34). Ensuite, une justification fréquente est que les compétences dont le transfert d'exercice est souhaité complèteraient des compétences qui sont déjà entre les mains

(31) Résolution du 30 juin 1980 adressée au parlement et au gouvernement [nationaux] relative à la révision prévue de l'article 59<sup>bis</sup> de la Constitution, *R.d.K.*, 1979-1980, n° 81/3, pp. 2 et s.

(32) K.-H. LAMBERTZ, « Article 139 », in M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge. Lignes & entre-lignes*, 2004, Nivelles, Le cri, p. 307.

(33) À ce sujet, voy. S. THOMAS, « Les relations entre la Communauté germanophone et la Région wallonne », in K. STANGHERLIN (éd.), *La Communauté germanophone de Belgique — Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Bruxelles, la Charte, 2005, pp. 451 et s.

(34) Voy., à ce propos, T. BOMBOIS, « Le principe de subsidiarité territoriale. Vers une nouvelle répartition des compétences entre le central et le local ? », *Annales de droit de Louvain*, vol. 61, 2001, pp. 365 à 388.



de la Communauté germanophone. Le transfert servirait donc à augmenter la rationalité de la répartition des compétences et à renforcer la cohérence globale de celle-ci(35). Enfin, la Communauté germanophone met souvent en évidence la spécificité de son territoire par rapport au reste du territoire wallon(36).

### B. Le mécanisme de transfert mis en place par l'article 139 de la Constitution

Pour aboutir à une communautarisation de compétences régionales wallonnes, l'initiative du transfert revient aux gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté germanophone(37). Ceux-ci doivent trouver un accord en tous points, c'est-à-dire s'entendre sur chaque détail des compétences dont le transfert de l'exercice est envisagé.

Si l'une des deux entités souhaite abandonner la procédure, l'autre entité ne peut que constater l'échec des négociations et se résoudre à ce que le transfert n'ait pas lieu(38).

Lorsqu'un accord est trouvé, chaque gouvernement dépose un projet de décret au sein de son parlement. Deux décrets ordinaires émanant de chaque parlement, et étant rigoureusement identiques(39), doivent être adoptés et publiés au *Moniteur belge*(40). Si après l'adoption des décrets identiques, un

(35) Voy., à ce sujet, le projet de décret relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (rapport, *Doc.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 698/1, p. 3). Ainsi, par exemple, il serait certainement difficilement envisageable de transférer l'exercice de la compétence relative à la protection de l'environnement sans transférer également celle relative à la gestion des déchets. En pratique, il n'est toutefois pas rare que le transfert de l'exercice de certaines compétences à la Communauté germanophone conduise à des situations inconfortables sur le plan juridique. Ainsi, comme on le verra *infra*, le transfert de l'exercice de la compétence relative aux monuments et sites en 1994, sans être accompagné de celui de l'aménagement du territoire, a conduit à une situation de blocage, la Communauté germanophone ne parvenant pas à adopter sa propre législation. Il aurait pu en être autant lors du récent transfert de l'exercice de la compétence de l'aménagement du territoire, qui n'a pas été accompagné de celui de la compétence de l'environnement, notamment quant au régime des « permis uniques ». Les législateurs wallon et germanophone se sont toutefois entendus dans un accord de coopération et ont ainsi réglé le sort de cette procédure mêlant des aspects du droit de l'aménagement du territoire et des aspects du droit de l'environnement (articles 14 et suivants de l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone du 14 novembre 2019 relatif à l'exercice des compétences en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes, *Mon. b.*, 13 janvier 2020).

(36) S. THOMAS, « La Communauté germanophone et la Région wallonne : une relation ambiguë ? », *C.D.P.K.*, 2006/3, pp. 655.

(37) J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, vol. II, *op. cit.*, p. 823.

(38) S. THOMAS, « Les relations entre la Communauté germanophone et la Région wallonne », *op. cit.*, p. 457.

(39) Si un amendement est adopté après la procédure parlementaire par l'un des parlements, il devra donc nécessairement être adopté par l'autre parlement également, afin que la version finale des deux textes soit identique.

(40) Il convient de préciser que ces décrets identiques ne sont pas des décrets conjoints au sens de l'article 92bis/1 de la L.S.R.I. À propos des décrets conjoints, voy. not. Q. PEIFFER, « Le décret conjoint comme outil de simplification de l'exercice des compétences par la Région wallonne », *A.P.T.*, 2016, pp. 517 à 524.

parlement souhaite modifier le sien, il ne peut le faire que moyennant une modification identique de son décret par l'autre parlement (41).

Afin de régler les difficultés susceptibles de survenir à la suite d'un transfert de l'exercice de compétences, les gouvernements wallon et germanophone concluent éventuellement des accords de coopération. Ceux-ci viennent préciser les modalités de l'exercice des compétences par chaque entité. Des décrets adoptés par les parlements respectifs doivent ensuite porter assentiment aux accords de coopération. Dans la plupart des hypothèses, il s'agit d'accords de coopération facultatifs (42), conclus sur la base de l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, de la L.S.R.I. (43). Dans certaines hypothèses, ces accords peuvent cependant être obligatoires (44).

Enfin, il convient de préciser que ce ne sont pas les compétences en elles-mêmes qui sont transférées, mais uniquement *leur exercice*. Ainsi, par exemple, en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, I, de la L.S.R.I., la compétence de l'aménagement du territoire appartient bien — en théorie — à la Région wallonne sur tout son territoire, y compris les communes de langue allemande. Ce n'est que son exercice qui est transféré à la Communauté germanophone sur la base de son décret du 29 avril 2019 et du décret wallon du 6 mai 2019 (voy. *infra*) (45). Néanmoins, dans les faits, la mise en œuvre de la compétence par la Communauté germanophone n'est pas différente lorsqu'elle exerce une compétence attribuée ou une compétence dont l'exercice lui a été transféré en vertu de l'article 139 de la Constitution (46). Seul un transfert de l'exercice des

(41) Ainsi, par exemple, les décrets relatifs au transfert de l'exercice de compétences relatives aux pouvoirs subordonnés ont déjà été modifiés plusieurs fois par le parlement de la Région wallonne et par celui de la Communauté germanophone, à chaque fois à l'identique. Voy. not. le décret du parlement wallon du 28 avril 2014 modifiant le décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (*Mon. b.*, 4 juin 2014) et le décret du parlement de la Communauté germanophone du 5 mai 2014 modifiant le décret du 1<sup>er</sup> juin 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (*Mon. b.*, 18 juillet 2014).

(42) Par opposition aux accords de coopération obligatoires. Voy., à ce sujet, J.-T. DEBRY, « Les accords de coopération obligatoire à travers les réformes de l'État », *C.D.P.K.*, 2003, pp. 196-239.

(43) Au sujet des accords de coopération facultatifs, voy. not. A. HERAUT et A.-S. RENSON, « La coopération dans l'exercice des compétences », in C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (coord.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 148 et s.

(44) Tel est notamment le cas de l'accord de coopération du 17 juillet 2017 conclu entre les trois régions et la Communauté germanophone, relatif aux communautés religieuses locales reconnues de cultes reconnus, dont le ressort territorial s'étend sur le territoire de plus d'une entité fédérée (*Mon. b.*, 30 novembre 2017). Il s'agit d'un accord de coopération obligatoire pour les régions, en vertu de l'article 92bis, § 2, h), de la L.S.R.I., et auquel la Communauté germanophone est partie, compte tenu de sa compétence pour les fabriques d'église (voy. *infra*).

(45) Décret de la Communauté germanophone du 29 avril 2019 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes, *Mon. b.*, 12 juin 2019 ; décret wallon du 6 mai 2019 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes, *Mon. b.*, 23 juillet 2019.

(46) M. BELMESSIERI, « Le transfert de l'exercice de compétences régionales au profit de la Communauté germanophone », R. LEYSEN e.a. (éd.), *Semper perseverans — Liber amicorum d'André Alen*, Anvers, Intersentia, 2020, p. 562.

compétences peut toutefois être envisagé dès lors qu'un décret ordinaire ne pourrait déroger à une loi spéciale, et encore moins à la Constitution. Ainsi, la compétence reste attribuée à la Région wallonne, mais, comme le souligne Michèle Belmessieri, elle s'apparente « à une coquille vide pour la partie du territoire de la région linguistique de langue allemande » (47). Ce constat est bien entendu réalisé sous la réserve importante de ce que la législation et la réglementation wallonnes demeurent applicables sur le territoire des communes de langue allemande tant que la Communauté germanophone ne les a pas modifiées, voire abrogées.

## CHAPITRE 2. LORSQUE LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE SAISIT LES COMPÉTENCES WALLONNES : UN RÉGIME SANS FIN ?

Dans le cadre de ce deuxième chapitre, nous reviendrons succinctement sur les compétences dont la Communauté germanophone a acquis l'exercice avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020 (Section 1<sup>re</sup>) (48). Nous nous attarderons ensuite, plus en détail, sur les compétences acquises au 1<sup>er</sup> janvier 2020 (Section 2).

### *Section 1<sup>re</sup>. Les compétences acquises avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020*

Au 31 décembre 2019, la Communauté germanophone exerçait les compétences suivantes en vertu de l'article 139 de la Constitution :

- les *monuments et sites* (49). Il s'agit de la première compétence dont l'exercice a fait l'objet d'un transfert de la Région wallonne à la Communauté germanophone. Celui-ci est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1994 (50). Il s'agit, en réalité, d'une réappropriation de compétence dès lors que les trois communautés la détenaient depuis la loi du 31 décembre 1983 (51), et ce jusqu'à la troisième réforme de l'État de 1988 (52). Lors de cette réforme, et principalement en raison de difficultés de gestion propres à

(47) *Ibidem*, p. 561.

(48) Pour un aperçu plus détaillé, nous renvoyons le lecteur aux nombreuses contributions que la doctrine consacre à ce sujet. Voy. not. H. VUYE, « Les compétences de la Communauté germanophone à la lumière de 20 années de jurisprudence de la Cour constitutionnelle », in K. STANGHERLIN (éd.), *La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Bruxelles, La Chartre, 2005, pp. 392 et s.

(49) Voy., à ce sujet, S. HERZET et J. MESS, « Actualité du droit du patrimoine en Communauté germanophone », in J.-F. NEURAY e.a. (dir.), *Evolutions récentes dans la protection du patrimoine*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 413 à 438.

(50) Décret du Parlement wallon du 23 décembre 1993 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de tourisme, *Mon. b.*, 12 février 1994 ; décret du Conseil de la Communauté germanophone du 17 janvier 1994 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de tourisme, *Mon. b.*, 16 mars 1994.

(51) Loi de réformes institutionnelles du 31 décembre 1983 pour la Communauté germanophone, *Mon. b.*, 18 janvier 1984.

(52) K.-H. LAMBERTZ, « Les autorités germanophones », in F. DELPÉRÉE (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 168.

Bruxelles(53), le législateur spécial a attribué aux régions la compétence de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, d'une part, et la compétence des monuments et sites, d'autre part. Il a en effet considéré que les deux compétences étaient connexes et devaient donc être exercées par une même entité(54). Dès l'adoption de l'article 139 de la Constitution (voy. *supra*), la Communauté germanophone a toutefois fait entendre sa voix pour faire usage du nouveau mécanisme, notamment en observant que la matière des monuments et sites est intrinsèquement liée à son territoire et qu'il est, dès lors, plus cohérent qu'elle en conserve l'exercice. Ces arguments ont été entendus et le transfert a été opéré. Malgré la volonté prononcée de la Communauté germanophone d'adopter rapidement une législation autonome, il a fallu pas moins de quatorze années pour que cette législation puisse voir le jour(55), et ce, principalement, en raison d'un blocage lié à la répartition des compétences et à la circonstance que la compétence de l'aménagement du territoire restait dans le giron régional(56).

- les *fouilles*. Lors du transfert de l'exercice de la compétence relative aux monuments et sites, les législateurs wallon et germanophone ont expressément omis des décrets le transfert des fouilles, sans pourtant qu'une raison apparente à cette exclusion puisse être trouvée. Quelques années plus tard, la Communauté germanophone a obtenu l'exercice de la compétence, notamment en faisant valoir l'argument

(53) Voy. not. A. DRAYE, *Monumenten en landschappen in België : juridische aspecten*, Anvers, Maklu, 1993, p. 74 ; M. DE CLIPPELE, « Le patrimoine culturel immobilier en Région wallonne », in *Guide de droit immobilier*, 2020, VII.4.2.5-1–VII.4.2.5.3.-1, pp. 200-201.

(54) Le vice-président du Conseil de la Communauté germanophone a introduit un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle à l'encontre des dispositions qui prévoient le transfert de compétences. Son recours a toutefois été jugé irrecevable, dans un arrêt n° 7/1990 du 25 janvier 1990. La Cour a estimé que la qualité d'habitant d'une commune sise en Communauté germanophone ne suffit pas pour reconnaître un intérêt à agir, dès lors que les dispositions attaquées — qui répartissent les compétences entre les entités fédérées, en vertu de la Constitution — n'affectent pas directement la situation juridique du requérant. La Cour a également jugé que la qualité de membre et de vice-président du Conseil de la Communauté germanophone ne permet pas de justifier l'intérêt du requérant, dès lors que le législateur spécial a limité la possibilité d'agir pour les membres des assemblées législatives aux présidents de ces assemblées et à la condition que deux tiers des membres en fassent la demande.

(55) Décret de la Communauté germanophone du 23 juin 2008 relatif à la protection des monuments, ensembles et sites ainsi qu'aux fouilles, *Mon. b.*, 14 novembre 2008.

(56) En effet, une difficulté subsistait concernant le sort des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme — en vertu de la législation wallonne — et réalisés sur des monuments et sites protégés — en vertu de la législation de la Communauté germanophone. À défaut d'accord entre la Région wallonne et la Communauté germanophone, cette dernière a finalement décidé d'avancer seule et a élaboré un régime en vertu duquel deux permis sont nécessaires pour de tels actes et travaux : un permis d'urbanisme octroyé selon les dispositions wallonnes et un permis relatif à la spécificité du projet sur un monument ou site protégé, selon les dispositions germanophones (voy., à ce sujet, S. HERZET et J. MESS, « Actualité du droit du patrimoine en Communauté germanophone », *op. cit.*, p. 417).

Comme nous le verrons *infra*, le transfert de l'exercice de la compétence de l'aménagement du territoire à la Communauté germanophone a permis de mettre un terme à ce système de double autorisation.

- de la subsidiarité, c'est-à-dire en appuyant sur le fait que la compétence serait mieux gérée à un niveau local vu son lien marqué avec le territoire. Elle exerce cette compétence depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000(57).
- l'*emploi*. L'exercice de la compétence de l'emploi a été transféré de la Région wallonne à la Communauté germanophone à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000 également(58). Lors de la sixième réforme de l'État de 2014, de nouvelles compétences en matière d'emploi ont été transférées de l'autorité fédérale aux régions. La Région wallonne et la Communauté germanophone ont alors négocié de nouveaux transferts pour l'exercice de ces compétences(59). Il est en effet admis que lorsque la Région wallonne acquiert de nouvelles compétences dans un domaine de compétences dont l'exercice a été transféré à la Communauté germanophone sur la base de l'article 139 de la Constitution, la Communauté germanophone ne devient pas automatiquement compétente pour en gérer l'exercice(60). À l'exception des titres-services, l'exercice des compétences acquises par la Région wallonne a été transféré à la Communauté germanophone à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Sans ce nouvel accord, la gestion des compétences en matière d'emploi aurait été rendue particulièrement complexe, avec trois entités potentiellement compétentes : la Communauté germanophone pour l'exercice des compétences qui lui ont été transférées à dater du 1<sup>er</sup> janvier 2000, la Région wallonne pour les nouvelles compétences acquises lors de la sixième réforme de l'État et l'autorité fédérale pour les matières résiduelles de la politique de l'emploi(61).

(57) Décret de la Région wallonne du 6 mai 1999 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles, *Mon. b.*, 3 juillet 1999 ; décret du conseil de la Communauté germanophone du 10 mai 1999, relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles, *Mon. b.*, 29 septembre 1999.

(58) Décret de la Région wallonne du 6 mai 1999 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles, *Mon. b.*, 3 juillet 1999 ; décret du conseil de la Communauté germanophone 10 mai 1999, relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles, *Mon. b.*, 29 septembre 1999. Plus précisément, les compétences dont l'exercice a été transféré sont celles listées à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, de la L.S.R.I. et qui concernent le placement des travailleurs, les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés, sous certaines réserves, et l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers.

(59) Décret de la Région wallonne du 17 décembre 2015 modifiant différents décrets en vue de l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de patrimoine, *Mon. b.*, 29 décembre 2015 ; décret de la Communauté germanophone du 15 décembre 2015 modifiant différents décrets en vue de l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de patrimoine, *Mon. b.*, 30 décembre 2015.

(60) Sur le caractère « statique » des renvois dans les décrets-transferts, voy. M. BELMESSIERI, « Le transfert de l'exercice de compétences régionales au profit de la Communauté germanophone », *op. cit.*, pp. 567 et s.

(61) C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, « La Communauté germanophone et la sixième réforme de l'État », in K. STANGHERLIN et S. FÖRSTER (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)*, Bruxelles, La Chartre, 2014, p. 62.



- les *pouvoirs subordonnés*. Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005(62), la Communauté germanophone a acquis l'exercice des compétences relatives à l'organisation et à l'exercice de la tutelle administrative sur les communes et les zones de police pluricommunales composées exclusivement de communes situées sur le territoire de la région de langue allemande, au financement des missions à remplir par les communes, aux fabriques d'église, aux établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus(63), aux funérailles et sépultures, au financement général des communes. Ces compétences ont été étendues dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015(64) à l'exercice de l'ensemble des compétences détenues par les régions, en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, de la L.S.R.I., à l'exception du changement ou de la rectification des frontières communales, de la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions des agglomérations et des fédérations de communes, ainsi que de tous les aspects relatifs aux pouvoirs subordonnés qui concernent les provinces.
- le *tourisme*. Il s'agit d'une compétence qui était détenue par les Communautés française et flamande depuis 1971 et par la Communauté germanophone depuis 1973(65), et qui a été transférée aux régions lors de la sixième réforme de l'État de 2014. Comme pour la matière des monuments et sites, la Communauté germanophone a toutefois souhaité garder la maîtrise de cette compétence et un accord a rapidement été trouvé avec la Région wallonne afin que son exercice lui soit transféré(66). Ce transfert est entré en vigueur le même jour que la sixième réforme de l'État, le 1<sup>er</sup> juillet 2014, de sorte que la Communauté germanophone n'a, dans les faits, jamais perdu la maîtrise de cette compétence sur son territoire(67).

(62) 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, *Mon. b.*, 16 juin 2004 ; décret de la Communauté germanophone du 1<sup>er</sup> juin 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, *Mon. b.*, 19 octobre 2004.

(63) À l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des Cultes qui demeurent dans le giron fédéral.

(64) Décret de la Région wallonne du 28 avril 2014 modifiant le décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, *Mon. b.*, 4 juin 2014 ; décret de la Communauté germanophone du 5 mai 2014 modifiant le décret du 1<sup>er</sup> juin 2014 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, *Mon. b.*, 18 juillet 2014.

(65) Article 28, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil de la Communauté culturelle allemande (*Mon. b.*, 14 juillet 1973).

(66) Décret wallon du 27 mars 2014 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de tourisme, *Mon. b.*, 10 avril 2014 ; décret de la Communauté germanophone du 31 mars 2014 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de tourisme, *Mon. b.*, 25 avril 2014.

(67) Voy. à ce sujet, C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, « La Communauté germanophone et la sixième réforme de l'État », *op. cit.*, p. 63.



## *Section 2. Les compétences acquises depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020*

La présente sous-section a pour objectif d'examiner les compétences dont l'exercice a été dernièrement acquis par la Communauté germanophone, à savoir l'aménagement du territoire (A), l'énergie (B) et certains pans du logement (C) et de revenir sur certaines des raisons qui ont justifié ces transferts. Nous ferons également le point, un peu plus d'une année après l'entrée en vigueur des transferts, sur les législations et les accords de coopération qui ont été adoptés.

### A. L'aménagement du territoire et les « matières connexes »

Deux décrets-transferts identiques, l'un du 29 avril 2019 (68) et l'autre du 6 mai 2019 (69), opèrent le transfert de la Région wallonne à la Communauté germanophone de l'exercice des compétences suivantes : l'aménagement du territoire tel que visé à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, I, 1<sup>o</sup> à 6<sup>o</sup>, de la L.S.R.I. ; le régime juridique de la voirie terrestre tel que visé à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, X, 2<sup>o</sup>bis, de la L.S.R.I., limitée à la voirie communale ; la procédure judiciaire applicable en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique telle que visée à l'article 6<sup>quater</sup> de la L.S.R.I.

#### 1) *L'aménagement du territoire*

##### a. Définition et justification du transfert

L'« aménagement du territoire » au sens de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, I, 1<sup>o</sup> à 6<sup>o</sup>, de la L.S.R.I., comprend :

1. l'urbanisme et l'aménagement du territoire ;
2. les plans d'alignement de la voirie communale ;
3. l'acquisition, l'aménagement, l'équipement de terrains à l'usage de l'industrie, de l'artisanat et des services, ou d'autres infrastructures d'accueil aux investisseurs, y compris les investissements pour l'équipement des zones industrielles avoisinant les ports et leur mise à la disposition des utilisateurs ;
4. la rénovation urbaine ;
5. la rénovation des sites d'activité économique désaffectés ;
6. la politique foncière.

(68) Décret de la Communauté germanophone du 29 avril 2019 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes, *Mon. b.*, 12 juin 2019.

(69) Décret wallon du 6 mai 2019 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes, *Mon. b.*, 23 juillet 2019.

Le 7<sup>o</sup> de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, I, de la L.S.R.I. est excepté du transfert. Il s'agit, en réalité, de la compétence portant sur les monuments et sites, dont l'exercice a déjà été transféré en vertu de l'article 139 de la Constitution (voy. *supra*).

Depuis de nombreuses années, la compétence de l'aménagement du territoire est au centre des préoccupations du gouvernement et du parlement de la Communauté germanophone, qui souhaitent en obtenir la maîtrise. Ils justifient notamment cette volonté par la circonstance qu'il s'agit d'une matière étroitement liée à celle des monuments et sites, dont le transfert en faveur de la Communauté germanophone a déjà été opéré (70). La protection du patrimoine a, en effet, des conséquences en droit de l'aménagement du territoire, et inversement (71). Le transfert a donc été jugé nécessaire notamment pour assurer la cohérence globale dans l'exercice des compétences. Par ailleurs, dans une note datant du 26 octobre 1998, le Parlement de la Communauté germanophone décrivait déjà les lenteurs des procédures wallonnes en matière de permis d'urbanisme ainsi que les coûts élevés des besoins de traduction (72) et avançait qu'un transfert de l'exercice de la compétence de l'aménagement du territoire était nécessaire pour pallier ces inconvénients. Bien que les procédures, autrefois très longues, aient été accélérées par l'entrée en vigueur du Code de développement territorial (ci-après : le « CoDT »), les arguments du Parlement de la Communauté germanophone ont fini par être reçus et le transfert de l'exercice de la compétence a été réalisé par l'adoption des décrets-transfert des 29 avril et 6 mai 2019 susmentionnés.

La complexité de la matière de l'aménagement du territoire, associée à la circonstance que les projets urbanistiques ne sont potentiellement pas circonscrits au territoire d'une seule région linguistique, a conduit la Région wallonne et la Communauté germanophone à conclure un accord de coopération (73). Cet accord vise notamment à identifier la législation applicable lorsqu'un projet concerne un bien sis à cheval sur le territoire de la Région wallonne dans les

(70) Ces liens peuvent notamment être illustrés par la nomenclature de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, I, de la L.S.R.I.

(71) Par exemple, l'article D.IV.35 du CoDT soumet à l'avis conforme de la commission du patrimoine et à l'avis de la Commission royale des monuments, sites et fouilles — instituée par le titre III du code wallon du patrimoine — les demandes de permis d'urbanisme qui portent sur un bien situé en Région wallonne en région de langue française, et qui est classé, inscrit sur la liste de sauvegarde ou soumis provisoirement aux effets du classement au sens du Code wallon du patrimoine.

(72) Note du Conseil de la Communauté germanophone du 26 octobre 1998 relative à l'évaluation de la structure actuelle de l'État fédéral, *Ausf. Ber.*, R.D.Gem., séance du 26 octobre 1998, pp. 87 et s.

(73) Accord de coopération du 14 novembre 2019 entre la Région wallonne et la Communauté germanophone relatif à l'exercice des compétences en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes, *Mon. b.*, 13 janvier 2020, approuvé par le décret du parlement wallon du 12 décembre 2019 portant assentiment à l'accord de coopération du 14 novembre 2019 entre la Région wallonne et la Communauté germanophone relatif à l'exercice des compétences en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes, *Mon. b.*, 23 décembre 2019 et par le décret du parlement de la Communauté germanophone du 12 décembre 2019 portant assentiment à l'accord de coopération du 14 novembre 2019 entre la Région wallonne et la Communauté germanophone relatif à l'exercice des compétences en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes, *Mon. b.*, 13 janvier 2020.

communes de la région de langue française et sur le territoire de la Communauté germanophone. Il vise également à identifier les instances qui doivent être consultées dans chaque entité fédérée lors de l'élaboration de plans et programmes ou l'instruction de demandes de permis à cheval sur le territoire des deux entités telles que circonscrites ci-dessus, à établir un échange d'informations entre les diverses administrations concernées, ainsi qu'à fixer le régime de droit transitoire pour les demandes de permis ou les instructions de plans et programmes en cours le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Un accord de coopération d'exécution a en outre été adopté, le 19 novembre 2020, afin de régler les modalités de recours administratif à l'encontre des permis uniques — c'est-à-dire ceux qui valent permis d'urbanisme et permis d'environnement — et les permis intégrés — c'est-à-dire ceux qui valent permis d'implantation commerciale et permis d'urbanisme, voire également permis d'environnement (74). Un tel accord de coopération était nécessaire, dans la mesure où l'aménagement du territoire est passé dans le giron communautaire, tandis que l'environnement et les implantations commerciales sont restées entre les mains du législateur wallon.

b. Projets à cheval sur le territoire des deux entités fédérées

Dans les lignes qui suivent, nous nous intéressons, plus particulièrement, au régime applicable dans l'hypothèse où un projet se situe à cheval sur le territoire d'une commune située en Région wallonne en région de langue française et sur le territoire d'une commune située en Communauté germanophone. Les articles 6 des décrets-transfert des 29 avril 2019 et 6 mai 2019 prévoient que, dans ce cas de figure, une seule législation s'applique — soit celle de la Région wallonne, soit celle de la Communauté germanophone — en fonction du territoire de la région linguistique sur lequel plus de 50 % de l'emprise au sol des actes et travaux sont localisés (75).

L'accord de coopération prévoit que l'emprise au sol vise : (1) soit, en cas de nouveau projet, l'emprise au sol de l'ensemble des actes, travaux, installations ou constructions qui font l'objet de la demande de permis ; (2) soit, en cas d'extension ou de transformation d'actes, travaux, installations ou constructions

(74) Accord de coopération entre le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Communauté germanophone du 19 novembre 2020 relatif à la commission mixte de recours compétente pour les permis uniques et intégrés, *Mon. b.*, 26 novembre 2020.

(75) Comme l'indique Xavier MINY, « [s]elon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, les parlements fédérés sont libres de déterminer le ou les critères en application desquels l'objet des normes qu'ils adoptent est localisé, selon eux, dans leur aire de compétence. Les critères privilégiés sont toutefois soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle. Ce contrôle s'opère, d'abord, par rapport aux dispositions qui attribuent la compétence matérielle et qui contiennent les éléments sur la base desquels la validité de ces critères peut s'apprécier ; la perception de l'objet, de la nature et éventuellement du but de la compétence matérielle attribuée est nécessaire pour apprécier précisément la localisation, dans l'aire de compétence fixée par la Constitution, de l'objet de la norme édictée. On le devine : la marge de manœuvre de la Cour est à cet égard assez étendue dans son examen des critères de localisation » (« Le contrôle du respect du principe de territorialité par la Cour constitutionnelle. Commentaire des arrêts n° 58/2017 et n° 25/2018 de la Cour constitutionnelle, rendus respectivement les 18 mai 2017 et 1<sup>er</sup> mars 2018 », *R.F.R.L.*, 2018/3, p. 189).

existants et autorisés, l'emprise au sol globale, en ce compris l'emprise au sol de ce qui existe préalablement à l'extension ou la transformation.

Cette règle signifie qu'une législation wallonne pourrait trouver à s'appliquer sur le territoire de la Communauté germanophone, en principe compétente, et inversement (76). Elle laisse place, notamment, aux questionnements suivants.

*Premièrement*, cette façon de procéder ne serait-elle pas contraire à la répartition des compétences et au principe d'exclusivité des compétences qui la gouverne, et en vertu duquel l'attribution d'une compétence à une entité fédérale ou fédérée a pour effet de rendre les autres entités incompetentes dans la matière concernée, tant d'un point de vue matériel que territorial (77) ?

Les décrets-transferts et l'accord de coopération susmentionnés attribuent *in fine* l'exercice de la compétence à un seul législateur dans une situation donnée, soit celui wallon soit celui germanophone. Deux législateurs ne sont donc pas compétents pour un même objet, sur un même territoire. Ainsi, il s'agit d'une hypothèse de compétence concurrente alternative : tant la Région wallonne que la Communauté germanophone sont potentiellement compétentes mais, en définitive, seule l'une des deux entités exercera sa compétence, à l'exclusion de l'autre (78). Cela nous semble compatible avec le principe d'exclusivité des compétences.

Il reste néanmoins que, bien qu'il n'y ait pas de chevauchement de compétences, les décrets-transfert et l'accord de coopération aboutissent à ce qu'un décret d'une entité fédérée ait potentiellement un effet extraterritorial, dès

(76) On trouve notamment une justification de cette règle dans les travaux préparatoires du projet de décret wallon portant assentiment à l'accord de coopération du 14 novembre 2019 (*Doc.*, Parl. wall., session 2019-2020, 76, p. 3) : « Différentes approches étaient possibles [pour régler le sort des projets situés à cheval sur le territoire des deux entités]. Tout d'abord, il fallait trancher la question de savoir si ces cas devaient être réglés ou non. Dans la négative, la conclusion aurait été que deux permis — un wallon et un germanophone — seraient nécessaires pour mettre en œuvre le projet, avec le risque de contradiction entre ceux-ci. [...] Il a été convenu de régler la question. Deux options étaient possibles dans ce cadre. La première possibilité était de rechercher un critère de démarcation entre les législations applicables [...]. L'alternative aurait été d'instaurer une procédure commune, créant de fait un ordre juridique *ad hoc* spécifique pour ces situations « à cheval ». La piste privilégiée par l'accord de coopération est celle de l'unique législation applicable. Le corollaire est évidemment que, dans ces cas, une entité doit pouvoir accepter que la législation de l'autre entité puisse s'appliquer au cas précis et donc avoir, le cas échéant, un effet extraterritorial partiel ».

(77) Les contours du principe d'exclusivité de compétences ont été dessinés par la Cour constitutionnelle dès les premiers temps de l'État fédéral, comme notamment dans les arrêts n° 17/86, du 26 mars 1989, ou encore n° 70/88, du 14 décembre 1988. En doctrine, voy. not. C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, p. 383 ; G. ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *A.P.T.*, 2018/4, p. 386 ; X. MINY, « Le contrôle du respect du principe de territorialité par la Cour constitutionnelle. Commentaire des arrêts n° 58/2017 et n° 25/2018 de la Cour constitutionnelle, rendus respectivement les 18 mai 2017 et 1<sup>er</sup> mars 2018 », *op. cit.*, pp. 185 à 199.

(78) Voy. M. UYTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé — Réflexions sur le système institutionnel belge issu des réformes de 1988-1989*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 409 : « quel que soit le système de répartition des compétences une seule norme régira *in fine* une matière déterminée. En effet, même lorsqu'il existe une zone de compétences concurrentes, la règle de conflit détermine quelle norme trouve à s'appliquer » (cité par G. ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *op. cit.*, pp. 388-389).

lors qu'il pourrait être amené à s'appliquer sur un territoire pour lequel il ne peut en principe pas avoir d'effets.

La Cour constitutionnelle admet que l'exercice d'une compétence puisse donner lieu à des effets extraterritoriaux, aux conditions que (1) ces effets soient potentiels, et (2) ces effets ne présentent pas l'objectif premier de la mesure (79).

En l'espèce, il nous semble pouvoir être admis que les effets extraterritoriaux des décrets-transferts sont bien uniquement potentiels. L'application de la législation wallonne sur le territoire de la Communauté germanophone ou l'application de la législation germanophone sur le territoire de la région de langue française au sein de la Région wallonne n'est pas automatique et dépend de l'application du critère objectif de l'emprise au sol du projet. En revanche, il pourrait éventuellement être plus discutable que l'objectif premier de la règle de l'emprise au sol ne serait pas de conférer aux législations wallonne et germanophone un effet extraterritorial. Toutefois, à notre sens, la balance semble pencher vers une validation de cette condition, dans la mesure où l'objectif de la mesure de l'emprise au sol semble, en premier lieu, viser à ne pas laisser de conflit de norme là où un projet s'étendrait sur le territoire des deux entités et, ainsi, à ne pas rendre *de facto* impossible tout projet urbain situé à cheval sur le territoire de ces deux entités, comme c'est le cas entre la Région wallonne et les Régions flamande et de Bruxelles-Capitale, à défaut de telle règle.

*Deuxièmement*, en prévoyant la règle de l'emprise au sol, l'accord de coopération n'irait-il pas au-delà de ce qui est permis en vertu de l'article 92bis de la L.S.R.I. ?

Selon la Cour constitutionnelle, « la conclusion d'un accord de coopération ne peut avoir pour conséquence que l'État, une communauté ou une région abandonne une compétence qui lui a été attribuée par la Constitution ou par la loi spéciale de réformes institutionnelles » (80). La section de législation du Conseil d'État a déjà reconnu que la marge est étroite entre les formes de collaboration interdites, à savoir celles qui impliquent « un échange, un abandon ou une restitution de compétences telles qu'elles sont déterminées et attribuées par la Constitution ou en vertu de celle-ci » et celles qui sont permises et qui

(79) H. VUYE, « La répartition des compétences territoriales entre les Communautés. Après "Carrefour", voici un nouveau carrousel : le "Conseil consultatif des francophones de la périphérie" », note sous C.E., 12 février 2008, arrêt n° 179.511, *C.D.P.K.*, 2008, pp. 868 et s. ; X. MINY, « Le contrôle du respect du principe de territorialité par la Cour constitutionnelle. Commentaire des arrêts n° 58/2017 et n° 25/2018 de la Cour constitutionnelle, rendus respectivement les 18 mai 2017 et 1<sup>er</sup> mars 2018 », *op. cit.*, p. 190.

(80) C.C., arrêt n° 171/2015 du 3 décembre 2015, B.12. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle est constante en la matière (voy. not. les arrêts cités en note 3 de la p. 112 des travaux parlementaires du projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone relatif à l'exercice des compétences en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes, session 2019-2020, 15 novembre 2019, n° 76/1).

tiennent, par exemple, en « l'exercice conjoint de compétences propres »(81) et que « la réponse à la question de savoir s'il y a ou non lieu de conclure, dans un cas d'espèce donné, à l'existence d'un échange, d'un abandon ou d'une restitution de compétence, est fonction de l'examen concret de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce ainsi que des diverses dispositions de l'accord de coopération fixant les modalités concrètes de la coopération entre les différentes parties à cet accord »(82).

En l'espèce, la règle de l'emprise au sol aboutit à un abandon de compétence pour l'entité dont la législation n'est pas appliquée. La section de législation du Conseil d'État l'a d'ailleurs relevé dans son avis sur le projet d'accord de coopération(83). Il convient dès lors d'examiner la mesure à la lumière de l'accord, dans sa globalité, et de sa raison d'être, afin de déterminer si elle serait, ou non, contraire à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Deux principales justifications ont été avancées pour motiver la règle de l'emprise au sol(84). D'une part, l'abandon de compétence de chaque entité ne serait que marginal car seule une partie restreinte du territoire de l'entité qui « perdrait » sa compétence serait concernée, cette partie de territoire ne pouvant concerner que moins de 50 % du projet global. D'autre part, la mesure vise à empêcher l'émergence d'un système où deux autorisations urbanistiques seraient requises, l'une émanant de l'autorité compétente sur la base de la législation d'une entité, et l'autre émanant de l'autorité compétente sur la base de la législation de la seconde entité, ce qui pourrait donner lieu à des contradictions entre ces autorisations et mettre en péril la sécurité juridique. Par ailleurs, les mécanismes de collaboration entre les autorités de la Région wallonne et celles de la Communauté germanophone sont mis en avant, à savoir la consultation obligatoire des gouvernements/fonctionnaires désignés de l'autre région linguistique et des communes impactées, dont celles où se localise une partie des actes et travaux, et le droit de recours administratif interne pour ces autres communes.

La justification de l'impact marginal sur le territoire de l'entité qui abandonne sa compétence ne nous semble pas être de nature à pouvoir justifier un abandon de compétence, dès lors que l'ampleur concrète d'un projet dépendra du cas d'espèce qui ne peut être prévu *a priori*. La seconde justification, à laquelle s'ajoutent les mesures prises pour associer les autorités de l'entité qui abandonne sa compétence, nous semble, en revanche, ouvrir davantage le débat. En effet, un système d'autorisations concurrentes et potentiellement contradictoires risquerait de mettre en péril la cohérence et la stabilité

(81) Avis n° 30.037/2.

(82) Idem.

(83) Avis n° 65.219/4.

(84) Avis de la section de législation du Conseil d'État, n° 65.251/4 du 11 mars 2019, sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone relatif à l'exercice des compétences en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes (p. 8).



du régime fédéral. Cela pourrait également être vu comme une menace à la sécurité juridique. Par ailleurs, cela risquerait de rendre tout projet à cheval sur le territoire de deux entités compétentes *de facto* impossible. Comme indiqué, *supra*, ne pas accepter un tel régime reviendrait dès lors à remettre en cause la régionalisation d'une matière comme l'aménagement du territoire et la répartition des compétences en elle-même. La cohérence du régime global mis en place semble dès lors requérir que des compromis soient trouvés, même si ceux-ci aboutissent à un abandon marginal de compétences par la Région wallonne ou la Communauté germanophone.

À ces deux justifications s'ajoute également, à notre sens, le fait que l'abandon de compétences se conçoit au cas par cas et n'est pas réalisé aux dépens de l'une des entités fédérées plus que de l'autre. C'est tantôt la Région wallonne qui perd sa compétence, tantôt la Communauté germanophone et ce, au profit d'un équilibre fédéral qui respecte la réciprocité.

Par conséquent, bien que cela puisse laisser place à des discussions, la règle de l'emprise au sol pourrait être vue comme une collaboration compatible avec la L.S.R.I., nécessaire entre la Région wallonne et la Communauté germanophone, qui s'accordent ainsi pour organiser au mieux l'exercice d'une compétence qu'elles exercent concurremment.

*Troisièmement*, n'y aurait-il pas une rupture du principe d'égalité et de non-discrimination entre la personne qui se verrait appliquer, *sur un même territoire*, le droit wallon — parce que l'emprise au sol de son projet serait à plus de 50 % située en région linguistique française au sein de la Région wallonne — et la personne qui se verrait appliquer le droit de la Communauté germanophone — parce que l'emprise au sol de son projet serait à plus de 50 % située sur le territoire de cette Communauté ?

La Cour constitutionnelle reconnaît que l'application des normes différentes sur un même territoire est une conséquence du fédéralisme belge (85). L'application d'une législation wallonne ou d'une législation germanophone au sein d'une même entité, pour des projets voisins, n'entraîne dès lors pas *ipso facto* une violation du principe d'égalité et de non-discrimination. En outre, pour qu'il y ait une telle violation, encore faut-il que les situations visées soient comparables. Cela n'est pas certain, en l'espèce. En effet, bien qu'une même portion du territoire soit concernée, le projet qui se verrait appliquer une législation et celui qui se verrait appliquer une autre législation ne sont pas identiques. Ils diffèrent, à tout le moins, par une caractéristique principale : l'un a son emprise située entièrement au sein du territoire d'une seule entité fédérée, l'autre a son emprise située à cheval sur le territoire de deux entités fédérées. Bien que cela puisse donner lieu à des discussions, cela pourrait, à

(85) Pour un examen de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle à ce propos, voy. G. ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *op. cit.*, pp. 389 et s.

notre sens, conduire au constat que les situations ne sont pas objectivement comparables et qu'elles ne doivent dès lors pas être traitées de la même façon.

En conclusion de ce qui précède, la règle selon laquelle, en cas de projet situé à cheval sur le territoire des deux entités, seule la législation de l'entité sur laquelle est située plus de 50 % de l'emprise au sol du projet s'applique, nous semble pouvoir être justifiée, au regard des principes constitutionnels examinés (86).

## 2) *Les matières connexes*

Les deux décrets-transferts du 29 avril 2019 et du 6 mai 2019 opèrent le transfert, de la Région wallonne à la Communauté germanophone, de l'exercice de « matières connexes » à celle de l'aménagement du territoire, à savoir le régime juridique de la voirie communale — régi en Région wallonne par le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale (87) — et le régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique — régi en Région wallonne par le décret du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique (88). Il est, à cet égard, important de ne pas confondre la faculté offerte à la Communauté germanophone de procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique, avec le transfert ici opéré. En effet, la Communauté germanophone dispose de la faculté de procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique en vertu de l'article 79 de la L.S.R.I., qui lui est rendu applicable par le biais de l'article 51 de la loi du 31 décembre 1983. Elle endosse alors le rôle de pouvoir expropriant. Le transfert ici visé concerne, en revanche, l'exercice de la compétence de fixer la procédure judiciaire applicable en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique d'un bien situé sur le territoire de la Communauté germanophone. Il s'agit donc de la procédure qui s'applique, que la Communauté germanophone soit le pouvoir expropriant ou non.

Le transfert de l'exercice de ces matières connexes se justifie par le fait que les législateurs wallon et germanophone ont estimé plus rationnel et cohérent que l'aménagement du territoire et ces matières se trouvent entre les mains d'un seul et même parlement sur un territoire déterminé, et ce, afin d'éviter des situations inconfortables, notamment pour les porteurs de projet. Il n'est, par exemple, pas rare qu'un projet soumis à permis d'urbanisme implique une création, modification ou suppression d'une voirie communale. Le CoDT prévoit ainsi des liens avec la procédure de demande de permis et celle de demande d'accord préalable prévue par le décret du 6 février 2014 précité.

(86) Bien que l'hypothèse d'un projet situé à cheval sur le territoire d'une commune de région de langue allemande et d'une commune de région de langue française puisse sembler *a priori* assez théorique, de récents projets montrent le contraire. Ainsi, nous avons notamment eu vent d'un projet de réfection de la Chaussée Mitoyenne située entre Henri-Chapelle, en région de langue française, et Eupen, en région de langue allemande, et pour lequel la question de l'autorité compétente s'est posée.

(87) *Mon. b.*, 4 mars 2014.

(88) *Mon. b.*, 18 décembre 2018.

### 3) *Les législations adoptées à la suite du transfert*

Le Parlement de la Communauté germanophone a adopté le décret-programme du 12 décembre 2019(89), en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020, qui a opéré un premier nettoyage de la législation en matière d'aménagement du territoire applicable sur son territoire, en modifiant notamment certaines dispositions du CoDT. D'autres dispositions du CoDT ont également été modifiées, par un décret-programme du 12 décembre 2020(90) qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Ces modifications font notamment suite à la suppression de la fonction de fonctionnaire délégué en Communauté germanophone et au transfert de ses compétences au gouvernement. Par ailleurs, le législateur germanophone a décidé de mettre un terme au régime de double autorisation, l'une en matière d'urbanisme et l'autre en matière de patrimoine, lorsqu'un projet est prévu sur un bien protégé en vertu de la législation sur la protection du patrimoine. Un régime intégré est à présent en place(91). Enfin, le gouvernement de la Communauté germanophone a adopté divers arrêtés qui modifient certaines dispositions de la partie réglementaire du CoDT(92). Alors que les premiers arrêtés ont essentiellement opéré des modifications de pure forme, les arrêtés du 1<sup>er</sup> juillet 2021 et du 31 janvier 2022, modifient la nomenclature des actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, prévue à l'article R.IV.1-1 du CoDT. Il s'agit donc de modifications substantielles, qui touchent au cœur même du droit de l'urbanisme.

Ces modifications sont majoritairement formelles(93). Des réformes plus substantielles sont attendues pour les mois à venir, sous la forme d'un décret modifiant le fond de certains mécanismes du CoDT, d'abord, et puis d'un décret plus global se substituant totalement le CoDT, ensuite.

Le décret-programme du 12 décembre 2019 modifie également, pour le territoire de la région de langue allemande, des dispositions du décret wallon du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et des dispositions du décret wallon du 2 février 2017 relatif au développement des parcs d'activités économiques. Concernant la

(89) *Mon. b.*, 13 janvier 2020.

(90) *Mon. b.*, 2 février 2021.

(91) S. HERZET et J. MESS, « Actualité du droit du patrimoine en Communauté germanophone », *op. cit.*, pp. 428 et s.

(92) Arrêté du gouvernement de la Communauté germanophone du 19 décembre 2019 modifiant la partie réglementaire du Code de développement territorial (*Mon. b.*, 7 février 2020) ; arrêté du gouvernement de la Communauté germanophone du 18 juin 2020 modifiant la partie réglementaire du Code de développement territorial (*Mon. b.*, 14 juillet 2020) ; arrêté du gouvernement de la Communauté germanophone du 1<sup>er</sup> juillet 2021 modifiant la partie réglementaire du Code de développement territorial (*Mon. b.*, 9 juillet 2021) ; arrêté du gouvernement de la Communauté germanophone du 31 janvier 2022 modifiant la partie réglementaire du Code de développement territorial (*Mon. b.*, 13 juin 2022).

(93) L'arrêté visé à la note précédente modifie tout de même également certaines dispositions sur le fond, en redéfinissant, par exemple, certaines conditions à remplir pour qu'un acte ou un travail soit dispensé de permis d'urbanisme. L'arrêté élargit, par ailleurs, les hypothèses dans lesquelles l'avis du Département de la Nature et des Forêts du S.P.W. Agriculture, Ressources naturelles et Environnement (S.P.W. A.R.N.E.) est requis.

voirie communale, le gouvernement de la Communauté germanophone a également adopté, le 19 février 2020, un arrêté modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 18 février 2016 déterminant les formes du recours en matière d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale(94). Ainsi, notamment, les références à la D.G.O.4(95) sont remplacées par des références au département du ministère de la Communauté germanophone compétent en matière d'aménagement du territoire. Il est également précisé que le ministre de la Communauté germanophone compétent en matière d'aménagement du territoire l'est également, pour la Communauté germanophone, pour exercer le droit de préférence visé à l'article 46 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

En outre, le 29 mars 2021, le parlement de la Communauté germanophone a adopté un décret modifiant et abrogeant différentes dispositions en matière d'expropriations(96). Ce décret modifie notamment certaines dispositions du décret wallon du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation(97). Il s'agit principalement de changements de forme et non de fond.

## B. L'énergie

Deux décrets-transferts identiques, l'un du 29 avril 2019(98) et l'autre du 6 mai 2019(99), opèrent le transfert de la Région wallonne à la Communauté germanophone de l'exercice de certaines compétences en matière d'énergie.

Il ressort des travaux préparatoires du décret wallon que ce transfert fait suite à la volonté de la Communauté germanophone de « prendre la main sur les moyens permettant la promotion de la chaleur produite à partir de sources d'énergie renouvelables ainsi qu'à l'accompagnement des ménages, des personnes de droit public et des organismes non commerciaux vers une plus grande efficacité énergétique et une utilisation rationnelle de l'énergie »(100). Le transfert de compétences concerne donc plus particulièrement la compétence d'octroyer des *subsidies* en matière d'énergie (101). En revanche, la législation wallonne régis-

(94) *Mon. b.*, 31 mars 2020.

(95) Dont l'appellation officielle en Région wallonne a, entre-temps, été modifiée par le S.P.W. Territoire, Logement, Patrimoine, Energie (S.P.W. T.L.P.E.).

(96) *Mon. b.*, 20 avril 2021.

(97) *Mon. b.*, 18 décembre 2018.

(98) Décret de la Communauté germanophone du 29 avril 2019 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière d'énergie, *Mon. b.*, 12 juin 2019.

(99) Décret wallon du 6 mai 2019 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière d'énergie, *Mon. b.*, 23 juillet 2019.

(100) Projet de décret relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière d'énergie, Compte-rendu intégral, *Doc.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1355, n° 1, p. 2.

(101) Il s'agit plus particulièrement des subsides : aux ménages en vue de la promotion de la chaleur produite à partir de sources renouvelables, aux personnes de droit public et aux organismes non commerciaux en vue de la promotion de la chaleur produite à partir de sources renouvelables, aux ménages à revenu modeste, en vue de réaliser des économies d'énergie, aux ménages, en vue d'améliorer la performance énergétique de leur logement, et aux personnes de droit public et aux

sant le secteur énergétique continue d'être appliquée sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne, y compris dans la région de la langue allemande(102).

À la suite de ce transfert, la Région wallonne et la Communauté germanophone ont conclu, le 20 mai 2020, un accord de coopération « relatif à l'atteinte des objectifs européens en matière d'énergie et de climat »(103). Cet accord vise notamment à définir les contributions et engagements respectifs des deux entités, à garantir la cohérence des stratégies, politiques et mesures qui leur incombent, à organiser la rédaction des plans et rapportages à destination de l'Union européenne ou de l'Organisation des Nations unies, et à définir des pénalités applicables en cas de non-respect des contributions et engagements respectifs.

En outre, l'article 375 du décret-programme du 12 décembre 2019 susvisé modifie, sur le territoire de la Communauté germanophone, l'article 1<sup>er</sup> du décret de la Région wallonne du 9 décembre 1993 relatif à la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et des énergies renouvelables(104), en ce qu'il fait référence, dans la définition du « guichet d'énergie », à l'organisme mis en place par le gouvernement de la Communauté germanophone, et non plus par celui de la Région wallonne.

À notre connaissance, les autres dispositions en matière d'énergie demeurent, à l'heure où nous écrivons ces lignes, inchangées.

### C. Le logement

Enfin, deux décrets-transferts identiques, l'un du 29 avril 2019(105) et l'autre du 6 mai 2019(106), opèrent le transfert de la Région wallonne à la Communauté germanophone de l'exercice de plusieurs compétences en matière de logement.

Il s'agit des compétences visées à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IV, de la L.S.R.I., à savoir le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la

organismes non commerciaux en vue de la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie ou des énergies renouvelables, relatives à l'audit énergétique des logements.

(102) Il ressort des travaux préparatoires que : « [l]a volonté de la Région wallonne et de la Communauté germanophone est ainsi de procéder à un transfert des compétences relatives au subventionnement des politiques susvisées tout en maintenant une législation cohérente dans un souci de mise en œuvre efficiente du principe de subsidiarité et d'éviter un dédoublement normatif source de complexité et de confusion » (projet de décret relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière d'énergie, Compte-rendu intégral, *Doc.*, Parl. wall., 2018-2019, 1355, n° 1, p. 2).

(103) Voy. le décret du parlement de la Communauté germanophone du 22 juin 2020 portant assentiment à l'accord de coopération du 20 mai 2020 entre la Communauté germanophone et la Région wallonne relatif à l'atteinte des objectifs européens en matière d'énergie et de climat, *Mon. b.*, 14 juillet 2020 ; décret du parlement wallon du 16 juillet 2020 portant assentiment à l'accord de coopération du 20 mai 2020 entre la Communauté germanophone et la Région wallonne relatif à l'atteinte des objectifs européens en matière d'énergie et de climat, *Mon. b.*, 14 août 2020.

(104) *Mon. b.*, 12 janvier 1994.

(105) Décret de la Communauté germanophone du 29 avril 2019 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de logement, *Mon. b.*, 12 juin 2019.

(106) Décret wallon du 6 mai 2019 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de logement, *Mon. b.*, 23 juillet 2019.

propreté et la salubrité publiques ainsi que les règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation. L'exercice de compétences transférées concerne tant les règles relatives aux logements privés (le bail d'habitation, les aides aux personnes physiques ou encore le crédit hypothécaire social) que celles relatives aux logements publics (les matières figurant dans le domaine d'activité de la Société wallonne du logement, les aides aux sociétés de logement de service public, ainsi que les aides aux personnes morales).

Les décrets-transferts règlent le sort des immeubles appartenant à la société wallonne du logement, qui est le principal opérateur institutionnel de la politique du logement public en Région wallonne, en prévoyant leur transfert, sans indemnité, à la Communauté germanophone.

Le décret-programme du 12 décembre 2019, susvisé, réalise également une première refonte des dispositions du Code wallon du logement et de l'habitat durable, tel qu'il s'applique sur le territoire de la Communauté germanophone.

## CONCLUSION

Au cours de ses cinquante ans d'existence, la « petite Communauté » — dont l'existence est principalement le fruit de compromis réalisés entre les deux grandes communautés linguistiques du pays et la mise en place d'un fédéralisme à plusieurs niveaux — n'a cessé de voir ses compétences étendues, notamment grâce à la détermination de ses dirigeants d'en faire une entité fédérée pourvue d'une large autonomie sur son territoire. La Communauté germanophone a ainsi saisi la balle au bond après sa création et a réussi le pari de s'imposer sur la scène institutionnelle belge, voire internationale, via la conclusion de traités, sans demeurer dans l'ombre de la Région wallonne. Le mécanisme de transfert d'exercice de compétences, prévu par l'article 139 de la Constitution, l'a sans conteste aidé dans cette voie.

Il ne faut toutefois pas, à notre sens, minimiser l'influence que la Région wallonne exerce toujours sur les communes de la région de langue allemande. En effet, elle continue d'exercer d'importantes compétences sur ce territoire. De surcroît, la Région wallonne dispose d'un droit de veto dans la détermination des compétences dont l'exercice est transféré. Si elle ne souhaite pas que l'exercice de l'une de ses compétences revienne au législateur germanophone, le débat est clos. Il lui revient également de déterminer, avec la Communauté germanophone, le budget qui sera alloué à cette dernière pour l'exercice des compétences transférées. Le concours de la Région wallonne et son influence dans la marge d'autonomie dont dispose la Communauté germanophone sont donc fondamentaux.

Qu'en sera-t-il de demain ? En dehors des perspectives d'une nouvelle réforme de l'État qui pourrait modifier en profondeur le rôle de la Communauté



germanophone sur le plan institutionnel belge, il semble assuré que la Communauté germanophone va continuer son émancipation par rapport à la Région wallonne, en adoptant notamment de nouvelles législations dans les domaines de compétences dont l'exercice lui a été transféré et dans lesquels certaines modifications demeurent, pour l'heure, marginales. Ainsi, dans la matière de l'aménagement du territoire, par exemple, une modification substantielle de certains mécanismes du CoDT est attendue en 2022 et une refonte complète du CoDT est espérée avant la fin de la législature.

En outre, de nouvelles perspectives de transferts émergent, telles que les aspects relatifs aux pouvoirs subordonnés qui concernent les provinces ainsi que les voiries régionales. La conclusion d'un accord avec la Région wallonne sur l'adoption de décrets-transfert en ce sens ne semble toutefois pas encore à l'ordre du jour.

Effectivement, même si la tentation est grande, du côté germanophone, d'essayer d'obtenir la mainmise sur l'exercice de plus de compétences, les souhaits politiques doivent demeurer réalisables. Obtenir un accord politique sur le transfert d'une compétence n'est pas le seul obstacle à l'accroissement des compétences exercées par la Communauté germanophone, encore faut-il qu'elle dispose des ressources nécessaires pour gérer adéquatement cette compétence. Or volonté politique et mise en œuvre pratique ne sont pas toujours en adéquation.