

Préface

Sur les liens entre les principes et leur cohérence

Répertoire pratique de droit belge **Principes de la répartition des compétences**

Hugues DUMONT

Professeur émérite invité à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Vice-recteur honoraire à la recherche

Le bel ouvrage que voici identifie et décrit de la manière la plus rigoureuse les grands principes qui régissent la répartition des compétences entre l'Etat belge, ses communautés et ses régions. Il s'agit d'une oeuvre doctrinale de haut vol parce qu'elle ambitionne de transcender, par un effort de systématisation et de montée en généralité, la multitude éparses des règles constitutionnelles, légales et jurisprudentielle dont l'élaboration progressive s'est étalée sur plus de quarante ans, depuis que l'Etat belge a emprunté la voie fédérale en 1970.

Nul n'ignore que l'esprit de système est étranger à l'ADN du constituant belge. Le fédéralisme dans notre pays ne s'est pas construit sur la base d'un authentique projet politique commun reposant sur une armature de principes expressément énoncés. Il relève plutôt d'un mode de pacification pragmatique¹. Toutes les réformes ont bien moins résulté de la vision claire d'un avenir institutionnel déterminé, souhaitable à long terme, que d'une succession de crises aiguës à résoudre pragmatiquement. Comme le relèvent Sébastien van Drooghenbroeck et Mathias El Berhoumi, les généreux maîtres d'œuvre de ce répertoire pratique², « ces principes n'ont pas davantage été théorisés après coup » par le pouvoir constituant « pour donner du sens ou une clef de lecture à leur œuvre. Si ce *corpus juris* a finalement secrété quelques principes, il le doit davantage à l'esprit de système de ses juges »³. Plusieurs contributions de l'ouvrage soulignent à juste titre combien la Cour constitutionnelle et la section de législation du Conseil

¹Cfr en ce sens A. ALEN, "Le fédéralisme belge", in *Le fédéralisme. Approches politique, économique et juridique*, Bruxelles, De Boeck Université, 1994, p. 174 ; H. DUMONT, "Etat, Nation et Constitution. De la théorie du droit public aux conditions de viabilité de l'Etat belge", in *Belgitude et crise de l'Etat belge*, sous la dir. de H. DUMONT, C. FRANCK et al., Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1989, p. 108 ; X. DELGRANGE et H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", in *L'accélération du temps juridique*, sous la dir. de PH. GÉRARD, F. OST ET M. VAN DE KERCHOVE, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, p. 434-435 ; J.-Cl. SCHOLSEM, "Le fédéralisme en Belgique", in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1989/22, p. 128.

² Ils ont prêté la main, ensemble ou avec d'autres, à non moins de dix parmi les dix-huit contributions dont ce travail collectif se compose.

³ S. VAN DROOGHENBROECK ET M. EL BERHOUMI, « Conclusion : faut-il codifier les principes de la répartition des compétences ? », dans le présent ouvrage, n°422.

d'Etat⁴ ont assumé un rôle prépondérant, créateur pour tout dire, dans le dégagement de ces principes à partir des sources constitutionnelles et législatives. Mais l'esprit de système des magistrats ne suffit pas. Sans le travail de systématisation que seule la doctrine peut réaliser – à chacun son métier-, les principes demeureraient incomplets, latents ou nimbés d'obscurité.

Cela ne veut nullement dire que l'œuvre doctrinale pourrait, ici comme ailleurs, atteindre la majesté de principes rayonnant d'une parfaite clarté systémique. Ce type de travail ne peut jamais prétendre à l'achèvement. Il en va a fortiori des principes qui nous occupent dans cet ouvrage. Ce n'est guère étonnant dans le contexte de leur genèse, il n'en est aucun qui échappe à des exceptions, des tempéraments ou des incertitudes. Ils sont en outre plongés dans la dynamique d'un fédéralisme centrifuge qui n'a pas trouvé son point d'équilibre. La perspective d'une septième réforme de l'Etat est d'ores et déjà acquise. A l'heure où ces lignes sont écrites, conformément à l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020, une Commission parlementaire mixte se charge d'« évaluer les structures fédérales depuis 1970 » avec l'aide de divers experts ; le gouvernement va très bientôt lancer une plateforme en ligne qui permettra à tous les citoyens de s'exprimer sur le présent et l'avenir du fédéralisme belge⁵ ; et la Chambre prolongera cette consultation par des commissions délibératives réunissant des parlementaires et des citoyens tirés au sort. Est-il permis d'espérer, comme les codirecteurs du présent ouvrage, qu'à la faveur de ces travaux, le constituant sera désireux et capable de « reprendre la main » en rectifiant des « erreurs d'architecture », en comblant des lacunes et en tranchant lui-même les dilemmes, les incertitudes et les controverses qui demeurent ouvertes⁶ ? Dans un monde idéal, c'est plus que souhaitable. Nous verrons ce qu'il en sera dans le monde politique réel qui verra le jour au lendemain des prochaines élections⁷.

En toute hypothèse, le présent ouvrage, soigneusement rédigé et bien pensé, a toute son utilité pour guider les praticiens dans le dédale des règles répartitrices des compétences et pour offrir à nos prochains réformateurs une image de l'existant qui présente celui-ci sous son meilleur jour, conformément à la directive d'interprétation chère au théoricien du droit américain, Ronald Dworkin⁸. Ce livre

⁴ Un des atouts du présent ouvrage est d'avoir exploité systématiquement les ressources de la légisprudence de la dite section. La co-direction assumée par Sébastien Van Drooghenbroeck qui y assume la fonction d'assesseur et dont on connaît la mémoire prodigieuse n'y est sans doute pas pour rien.

⁵ La dénomination officielle de cette plateforme la dédie à « la modernisation, l'augmentation de l'efficience et l'approfondissement des principes démocratiques des structures de l'Etat ».

⁶ S. VAN DROOGHENBROECK ET M. EL BERHOUMI, « Conclusion : faut-il codifier les principes de la répartition des compétences ? », dans le présent ouvrage, n°423.

⁷ Cfr sur ce thème Cfr H. DUMONT, « Ouvrir à révision l'article 195 et réveiller le pouvoir constituant originaire : possibilité, risques et opportunités », *Chroniques de Droit Public – Publiekrechtelijke Kronieken*, 2019/2, p. 448-458.

⁸ Sur ce thème, voy. H. DUMONT, « Les spécificités de l'interprétation constitutionnelle au seuil du XXIème siècle », in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant - Paris, LGDJ, 2007, p. 477-500

a aussi le mérite de combler opportunément une quasi-lacune⁹ qui était devenue criante dans la doctrine belge francophone¹⁰. Il complète avantageusement l'excellente livraison de la collection « grands arrêts » consacrée au partage des compétences dans l'Etat fédéral¹¹. Une co-directrice de cet ouvrage, Céline Romainville, participe, du reste, au présent livre par la co-écriture d'une très intéressante contribution consacrée aux sources de la répartition des compétences¹². Cette contribution comporte notamment une réflexion aussi originale que précieuse sur le concept de compétence et sur les relations entre les compétences, les objectifs et les responsabilités¹³. Rien que du bonheur donc. Tout au plus pourrait-on reprocher au présent répertoire de se cantonner, sous réserve des brèves conclusions et de quelques passages plus évaluatifs et critiques, dans une posture exclusivement descriptive. Mais c'est sans doute l'esprit de la collection qui l'abrite.

Il est permis de regretter aussi l'absence d'une contribution plus synthétique propre à exposer les liens qui réunissent ces principes et à dégager la logique de l'ensemble qu'ils forment. Risquons-nous alors à user de cette préface pour passer ces principes en revue, tisser quelques-uns de ces liens et esquisser cette logique en lisant les riches contributions de cet ouvrage à la lumière de la distinction classique qui oppose en droit comparé deux types d'Etat fédéral : l'Etat fédéral dualiste et l'Etat fédéral administratif.

Les Etats fédéraux dualistes tels que les Etats-Unis et le Canada se caractérisent par un partage assez rigide des attributions entre l'autorité centrale et les entités fédérées. Chaque collectivité est dotée de compétences législatives et exécutives propres et celles-ci sont cloisonnées de façon en principe étanche. Le fédéralisme dualiste favorise l'autonomie des composantes de l'Etat fédéral de diverses manières. Les Etats fédéraux dits « administratifs » sont caractérisés, au contraire, par l'interdépendance qui existe entre les collectivités et par le rôle majeur que les entités fédérées jouent dans l'adoption de normes fédérales. On qualifie aussi leur système d'« intergouvernemental ». C'est notamment le cas de la Suisse, de l'Autriche ou de l'Allemagne. Dans ce modèle fédéral, les entités fédérées mettent en œuvre une bonne part des lois et des programmes fédéraux, en plus des leurs. Pour compenser cette « charge » exécutive, ces entités disposent de modalités

⁹ Cfr toutefois G. ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *A.P.T.*, 2018, p. 367-416.

¹⁰ Dans la doctrine flamande, voy. not. J. VAN PRAET, « De algemene beginselen van bevoegdheidsverdeling », B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN (ed.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 1-61.

¹¹ Cfr C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'Etat fédéral*, Bruxelles, Larcier, 2019.

¹² Cfr M. EL BERHOUMI, C. ROMAINVILLE et N.B. BERNARD, « Les sources de la répartition des compétences », dans cet ouvrage, n°7-51.

¹³ Cfr *ibidem*, n°23-51.

puissantes de participation à l'élaboration des lois et programmes fédéraux qu'elles auront à mettre en œuvre¹⁴.

A. Trois principes décisifs inscrivent à première vue le fédéralisme belge dans le modèle dualiste. Il s'agit des principes de l'exclusivité des compétences, de l'égalité entre l'autorité fédérale et les entités fédérées et de l'autonomie des collectivités qui composent la fédération.

1. Le principe de l'exclusivité, tout d'abord, veut que « toute situation juridique est en principe réglée par un seul et unique législateur »¹⁵, la compétence d'une autorité excluant la compétence de l'autre¹⁶. Ce principe est renforcé en droit belge par un principe de verticalité qui veut que, sauf exception prévue par la Constitution ou la loi spéciale, l'autorité compétente pour adopter des actes législatifs dans une matière déterminée est aussi compétente exclusivement pour en assurer l'exécution et la mise en œuvre¹⁷. Ce principe de verticalité typique du fédéralisme dualiste s'oppose à la règle en vigueur dans les Etats adeptes du fédéralisme administratif où le pouvoir de légiférer et celui d'administrer sont dissociés, les lois fédérales pouvant être mises en œuvre et exécutées par les entités fédérées.

2. Le principe d'égalité entre l'autorité fédérale et les entités fédérées va de pair avec l'absence de hiérarchie entre les normes de la première et celles des secondes¹⁸.

3. Le principe d'autonomie bénéficie à chacun des partenaires de la fédération belge, mais il est interprété en faveur de l'autonomie des entités fédérées. Selon une des antennes de la Cour constitutionnelle, il faut présumer qu'elles ont reçu « toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées »¹⁹ de sorte que leurs compétences doivent s'interpréter de manière large, tandis que celles de l'autorité fédérale sont à interpréter de manière stricte²⁰.

Ces trois premiers principes sont étroitement corrélés. L'attachement de la Belgique au principe de l'exclusivité s'explique par le souci d'assurer l'égalité

¹⁴ Cfr F. PALERMO et K. KÖSSLER, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford-London, Hart Publishing, Bloomsbury, 2017, p. 156 et sv.

¹⁵ Cfr not. C.C., 17 décembre 2020, n°165/2020.

¹⁶ Voy. sur ce principe, les nuances qui le tempèrent et les exceptions qu'il connaît, la contribution au présent ouvrage de N.B. BERNARD et S. VAN DROOGHENBROECK, « L'exclusivité des compétences », n° 158 et sv.

¹⁷ Cfr à ce sujet *ibidem*, n° 168.

¹⁸ Voy. sur ce principe et ses exceptions, T. MOONEN, J. RIEMSLAGH et S. VAN DROOGHENBROECK, « L'égalité et la non-discrimination », dans le présent ouvrage, n°338 et sv.

¹⁹ Par ex. C.C., 28 octobre 2004, 168/2004, B.3.2.

²⁰ Voy. sur ce principe et ses limites la contribution de C. PIETQUIN et P.-O. DE BROUX, « L'autonomie », n° 248 et sv. Sur les limites de l'autonomie des entités fédérées en ce qui concerne leurs propres règles d'organisation et de fonctionnement, voy. la contribution de J. VAN NIEUWENHOVE et M. ELST, « De constitutieve autonomie », n° 72 et sv.

entre le niveau de l'autorité fédérale et celui des collectivités fédérées. Il s'explique aussi par le principe d'autonomie combiné avec le caractère bipolaire de notre fédéralisme. Il s'agit de protéger le Conseil des ministres contre les tensions internes entre les ministres d'expression française et les ministres d'expression néerlandaise, tensions que pourrait générer la délibération relative à la décision d'exercer ou non une compétence concurrente au détriment de l'autonomie d'une des entités fédérées désireuse d'éviter cette intervention fédérale.

Il faut souligner l'originalité du trio exclusivité, égalité et autonomie. Plusieurs Etats fédéraux, non seulement la Suisse et l'Allemagne, mais aussi les Etats-Unis et le Canada que l'on range traditionnellement dans le modèle dualiste, appliquent à certaines matières le système des compétences concurrentes. Si les entités fédérées sont compétentes pour légiférer dans ces matières, l'autorité fédérale peut néanmoins décider, moyennant le respect de certaines conditions, notamment le respect du principe de subsidiarité, de légiférer à son tour dans le même domaine, la loi fédérale devant alors l'emporter sur la loi fédérée : *Bundesrecht bricht Landesrecht*²¹. Dans ces Etats fédéraux, on ne trouve donc ni l'exclusivité, ni l'égalité ni une autonomie aussi poussée qu'en Belgique.

Les six principes suivants ne font que garantir et prolonger les trois premiers. Il s'agit des principes de l'indisponibilité des compétences, de la dichotomie entre compétences attribuées et compétences résiduelles, de la projection des compétences internes sur les compétences externes (*in foro interno*, et *in foro externo*), du fédéralisme financier, de l'absence de compétence propre de l'Etat fédéral en matière de crise, notamment sanitaire, et de la dualité des compétences communautaires et régionales.

4. Le principe de l'indisponibilité des compétences garantit la bonne application des trois premiers principes. Il veut que les pouvoirs tels que la Constitution et les lois spéciales les répartissent sont inaliénables et intransmissibles. Il interdit donc qu'une collectivité politique renonce à ses propres compétences en faveur d'une autre collectivité²².

5. Le principe de la dichotomie entre compétences attribuées et compétences résiduelles résulte des principes de l'exclusivité, de l'égalité et de l'absence d'un système de partage concurrent. « Puisqu'à chaque matière correspond un et un seul législateur, une règle désignant le récipiendaire des domaines d'action non textuellement visés est indispensable »²³. La dynamique centrifuge qui a

²¹ Cfr art. 72 de la loi fondamentale allemande. Il est rare que la priorité soit accordée aux collectivités fédérées.

²² Voy. sur ce principe et ses tempéraments la contribution de M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGENBROECK, « L'indisponibilité des compétences », n° 235 et sv.

²³ Q. PIRONNET et T. SOUVERIJNS, « La dichotomie entre compétences attribuées et compétences résiduelles », dans le présent ouvrage, n°99.

déterminé la construction du fédéralisme en Belgique s'est nécessairement traduite dans l'attribution de ces compétences résiduelles à l'autorité fédérale. Mais la programmation depuis 1993 du système inverse par l'article 35 de la Constitution n'a pas manqué d'influencer les interprétations privilégiées par la Cour constitutionnelle et la section de législation du Conseil d'Etat²⁴. Celles-ci ont conçu le principe d'autonomie dans un sens globalement favorable à celle des entités fédérées²⁵. Comme l'écrivent ici Quentin Pironnet et Tim Souverijns, face au doute, la Cour constitutionnelle « ne tranche (...) pas généreusement en faveur de l'existence d'une compétence résiduelle »²⁶.

6. Les trois premiers principes -exclusivité, égalité et autonomie- sont poussés au point d'être transposés sur le plan des relations internationales de la Belgique. Si l'Etat ou une entité fédérée est compétent pour régler telle matière dans l'ordre interne, il ou elle est aussi compétente sur le plan international, en ce compris pour conclure des traités internationaux : *in foro interno, et in foro externo*. Cette règle est rarement appliquée de manière aussi systématique dans les autres Etats fédéraux²⁷.

7. Les trois premiers principes connaissent aussi un prolongement sur le plan financier. Le principe dit du « fédéralisme financier » exige que chaque entité fédérale ou fédérée n'est « habilitée à effectuer des dépenses que si celles-ci sont en lien avec ses compétences matérielles, et s'agissant des entités fédérées, avec ses compétences territoriales telles qu'elles sont définies par ou en vertu de la Constitution »²⁸. L'Etat n'a donc pas le pouvoir de dépenser dans les domaines où les entités fédérées disposent de compétences normatives.

Justifiée par le souci de garantir l'autonomie des entités fédérées, pareille interdiction du *spending power* est aussi originale. En effet, dans la plupart des Etats fédéraux comme les Etats-Unis, la Suisse, l'Allemagne ou le Canada, l'autorité centrale dispose de ce pouvoir de dépenser. Celui-ci permet d'offrir à tous les citoyens « un service minimum commun »²⁹, mais il porte atteinte à l'autonomie des collectivités fédérées dans la mesure où les subventions accordées par l'autorité fédérale sont subordonnées à des conditions qui empiètent sur leurs domaines de compétences. Comme le relèvent ici Luc Detroux, Damien

²⁴ Voy. en ce sens *ibidem*, n° 101-121.

²⁵ Sur cette tendance dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, voy. plus précisément X. DELGRANGE, H. DUMONT, C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, « L'interprétation des juges constitutionnels. La politique jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle », in *Juge constitutionnel et interprétation des normes*, Actes de la XXXIIIe table ronde internationale de justice constitutionnelle, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2018, pp. 165-200.

²⁶ Q. PIRONNET et T. SOUVERIJNS, *op. cit.*, n°122.

²⁷ Cfr not. sur ce principe et ses tempéraments, la contribution de D. VAN EECKHOUTTE et T. CORTHAUT, « In foro interno, in foro externo », n° 301 et sv.

²⁸ L. DETROUX, D. PIRON et N. VANDER PUTTEN, , « Les principes budgétaires et fiscaux » dans cet ouvrage, n° 392.

²⁹ *Ibidem*, n°397.

Piron et Norman Vander Putten, en Belgique, le parallélisme des compétences normatives et financières qui s'applique autant à l'autorité fédérale qu'aux entités fédérées peut aussi se justifier par le souci d'éviter que la plus riche de ces entités effectue « des dépenses en lieu et place de l'Etat fédéral » au risque d'inciter ce dernier « à réduire ses propres dépenses, au grand dam des entités les moins riches »³⁰.

8. Les trois premiers principes trouvent encore un autre prolongement notable dans le principe négatif qui veut que l'Etat fédéral ne dispose d'aucune compétence spécifique en matière de crise sanitaire. Contrairement à la règle en vigueur dans certains Etats fédéraux³¹, il n'est pas dérogé au principe d'autonomie des entités fédérées même pour ce motif. « Ce n'est pas », écrit la section de législation du Conseil d'Etat, « parce que des mesures portent sur la lutte contre une crise touchant la santé publique que l'autorité fédérale peut être réputée compétente. Au contraire, chaque autorité est responsable de la lutte contre une crise touchant à la santé publique dans les limites de ses propres compétences matérielles »³².

9. Le neuvième principe est tout à fait original et propre au fédéralisme belge. Il s'agit de la distinction entre les compétences communautaires et régionales³³ qui doit se combiner avec le principe de l'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles³⁴. Les huit premiers principes qui donnent une forte coloration dualiste au fédéralisme belge s'appliquent tous à la fois aux compétences communautaires et aux compétences régionales. La distinction faite entre ces deux types de compétences ne fait donc que renforcer la logique du compartimentage qui caractérise le fédéralisme dualiste de notre pays.

B. A vrai dire, si nous devions en rester à ces neuf principes cardinaux, ce fédéralisme serait tout à fait dysfonctionnel, proprement invivable. En effet, tous les Etats fédéraux, y compris ceux qui, comme le nôtre, pratiquent un fédéralisme dualiste, font face à des problèmes politiques dont la gestion appelle impérativement des assouplissements dans le cloisonnement des compétences et une coopération entre les niveaux de pouvoir : « *modern times are marked by a clear predominance of cooperative elements, including in dual systems. This often*

³⁰ *Ibidem*, n°398.

³¹ Cfr Ch. SAUNDERS, « How Federations Responded to Covid-19 », *Melbourne Forum Constitutional INSIGHTS* n°7, septembre 2021 ; E. VELASCO-IBARRA, « Covid-19 : Federalism and the Constitution », *IACL-AIDC Blog*, 16 septembre 2021.

³² Avis n°53.018/VR donné le 13 mai 2013 sur un projet d'arrêté royal relatif au contrôle sanitaire du trafic international ». Sur ce principe négatif et ses tempéraments induits par l'avis du Conseil d'Etat n°68.936 donné le 7 avril 2021 sur l'avant-projet de loi dite « pandémie », voy. la contribution de M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK, « La répartition des compétences face aux situations de crise », n° 410 et sv.

³³ Voy. not. sur ce principe et ses limites la contribution de M. EL BERHOUMI et L. LOSSEAU, « La dualité des compétences communautaires et régionales », n° 123 et sv.

³⁴ Voy. not. sur ce principe et ses limites la contribution de M. EL BERHOUMI et L. LOSSEAU, « L'interdiction des sous-nationalités et le partage des compétences communautaires à Bruxelles », n° 137 et sv.

happens to a degree that makes it extremely difficult to clearly attribute the responsibility for legislative action to one or another level of government, despite the provisions and certainly the intention of the constitution”³⁵. C’est la raison pour laquelle chacun des neuf principes dualistes que nous avons identifiés connaît des tempéraments et des exceptions que l’ouvrage recense avec précision. En outre, deux autres principes majeurs qui contribuent aussi à assouplir le cloisonnement des compétences doivent encore être présentés.

1. Le principe de l’exclusivité des compétences est nuancé par l’existence de compétences-cadres par lesquelles « la collectivité fédérale fixe les grands principes et les conditions dans lesquelles les collectivités fédérées peuvent déployer leur action »³⁶. Il est parfois dérogé au principe de verticalité par une dissociation entre la compétence normative et celle de l’exécution. Des compétences concurrentes officielles et officieuses infligent de véritables exceptions aux principes de l’exclusivité et de l’égalité entre l’autorité fédérale et les entités fédérées que Nicolas B. Bernard et Sébastien Van Drooghenbroeck examinent avec précision³⁷.

Le principe de l’exclusivité est en outre tempéré par le principe des compétences implicites qui autorise un débordement sur le champ de compétences d’une autre collectivité à condition que celui-ci soit nécessaire à l’exercice d’une compétence principale, que son impact soit marginal et que la matière se prête à un traitement différencié. Si l’article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 a réservé le pouvoir de les invoquer aux communautés et aux régions pour justifier un empiètement marginal sur les compétences fédérales, la jurisprudence en a fait un principe général de droit ou un principe d’interprétation³⁸ susceptible de bénéficier aussi à l’autorité fédérale quand celle-ci doit empiéter, à la marge toujours, sur la compétence d’une entité fédérée pour exercer efficacement ses propres compétences³⁹. Dans « le continuum entre l’exclusivité des compétences et la concurrence des compétences »⁴⁰, il faut encore mentionner la théorie très controversée et franchement problématique du double aspect⁴¹.

³⁵ F. PALERMO et K. KÖSSLER, *op. cit.*, p. 148.

³⁶ C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, « V° Système de répartition des compétences », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l’Etat*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 840.

³⁷ Cfr la contribution de N.B. BERNARD et S. VAN DROOGHENBROECK, « L’exclusivité des compétences », n° 185 et sv.

³⁸ Sur la difficulté de qualification de ce principe, voy. la contribution de Y. MOSSOUX, « Les compétences implicites », n°214-215.

³⁹ Sur ces conditions, voy. *ibidem*, n°216 et sv.

⁴⁰ H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l’Etat : l’art de ne pas choisir ou l’art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 136.

⁴¹ Sur cette théorie, voy. J. VAN PRAET, *op. cit.*, p. 32-36 ; N.B. BERNARD et S. VAN DROOGHENBROECK, « L’exclusivité des compétences », dans le présent ouvrage, n° 201 et sv.

2. Comme on le sait, au principe de l'égalité ainsi qu'au principe d'autonomie, l'article 134 de la Constitution a permis de déroger s'agissant du statut de la Région de Bruxelles-Capitale⁴².

3. L'autonomie fiscale des entités fédérées est tempérée par un principe de primauté fédérale consacré par l'article 170, §2, alinéa 2, de la Constitution. Quant à leur autonomie budgétaire, elle est « encadrée par divers mécanismes qui confèrent à l'autorité fédérale une forme de primauté en la matière »⁴³.

4. Un dixième et un onzième principe ajoutent d'autres limites au principe de l'autonomie. Ils sont, « à l'origine, des constructions purement prétoriennes »⁴⁴ de la Cour constitutionnelle, mais ils ont ensuite acquis un ancrage respectivement dans les articles 142 et 143, §1^{er}, de la Constitution et dans l'article 6, §1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. D'une part, le principe de la loyauté fédérale va de pair avec un principe de proportionnalité qui interdit à chaque composante de l'Etat fédéral d'exercer sa compétence de façon telle qu'elle rend impossible ou exagérément difficile l'exercice par une autre collectivité de ses compétences⁴⁵. D'autre part, tel qu'il est interprété par la Cour constitutionnelle, le principe de l'union économique et monétaire limite aussi l'autonomie des communautés et des régions, tout comme celle de l'autorité fédérale⁴⁶.

5. Le constituant lui-même déroge au principe de l'indisponibilité de compétences en permettant à la Communauté française de renoncer à l'exercice de ses compétences au profit de la Région wallonne et de la Commission communautaire française⁴⁷ et à la Région wallonne de renoncer à l'exercice des siennes au profit de la Communauté germanophone⁴⁸.

6. Le principe *in foro interno, et in foro externo* n'a pas empêché que soit reconnue à l'autorité fédérale une fonction de direction coordonnatrice indispensable pour assurer la cohérence de la politique étrangère de la Belgique⁴⁹. Théoriquement, le mécanisme de substitution prévu par l'article 169 de la Constitution pour faire face aux obligations internationales de l'Etat en cas de carence d'une des

⁴² Cfr la contribution de T. MOONEN, J. RIEMSLAGH et S. VAN DROOGHENBROECK, « L'égalité et la non-discrimination », n°345.

⁴³ L. DETROUX, D. PIRON et N. VANDER PUTTEN, « Les principes budgétaires et fiscaux », dans cet ouvrage, n° 381.

⁴⁴ N. BERNARD et C. PIETQUIN, « Les méthodes d'interprétation et la politique jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle », dans cet ouvrage, n°69.

⁴⁵ Cfr la contribution de M. RUYS, R. VANDERBECK et S. VAN DROOGHENBROECK, « La loyauté fédérale et la proportionnalité », n° 268 et sv.

⁴⁶ Cfr la contribution de R. VANDERBECK, « L'union économique et monétaire », n° 287 et sv.

⁴⁷ Cfr art. 138 de la Constitution.

⁴⁸ Cfr art. 139 de la constitution.

⁴⁹ Cfr la contribution de D. VAN EECKHOUTTE et T. CORTHAUT, « In foro interno, in foro externo », n°313 et sv.

collectivités fédérées porte une atteinte plus radicale encore au principe d'autonomie⁵⁰.

7. Le principe du fédéralisme financier est tempéré par quelques règles comme celle qui autorise la fusion des budgets de la Communauté flamande et de la Région flamande et celle qui octroie à la Région de Bruxelles-Capitale un pouvoir de dépenser dans les matières relevant de la compétence des Communautés flamande et française à Bruxelles via les commissions communautaires⁵¹.

8. Au principe de l'absence de compétence fédérale spécifique en cas de crise sanitaire, la gestion de la pandémie du Covid-19 a apporté un démenti pratique, les mesures prises par l'autorité fédérale ayant eu une incidence significative dans les domaines politiques entrant dans les compétences des communautés ou des régions. A la faveur d'une intelligente reconstruction de l'articulation des compétences fédérales et fédérées, la section de législation du Conseil d'Etat a réussi à la fois à justifier et encadrer ces excès de compétences⁵².

9. Le principe de la distinction entre compétences communautaires et régionales posé par l'article 39 de la Constitution connaît de nombreuses exceptions. Les articles 135bis et 137 à 139 de la même Constitution y dérogent en effet, permettant « tantôt à des organes régionaux de régler des matières communautaires, tantôt à des institutions communautaires d'exercer des compétences régionales »⁵³. Quant au principe de l'interdiction des sous-nationalités, il tolère aussi des nuances et des exceptions que Mathias El Berhoumi et Laurie Losseau épinglent systématiquement⁵⁴.

On le voit, si les neuf principes que nous avons énoncés en premier lieu inscrivent bien le fédéralisme belge dans une version assez rigide du fédéralisme dualiste, ils appellent tous des tempéraments propres à assouplir cette rigidité et à décroiser plusieurs compétences.

C. Telle est aussi la vertu des instruments du fédéralisme coopératif. Depuis 1988, toutes les réformes de l'Etat ont confirmé l'attachement aux principes d'exclusivité, d'égalité et d'autonomie, tout en multipliant les transferts de compétences aux entités fédérées, souvent sans réussir à créer des blocs de

⁵⁰ Cfr H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, op. cit., p. 192 et sv.

⁵¹ Cfr la contribution de L. DETROUX, D. PIRON et N. VANDER PUTTEN, « Les principes budgétaires et fiscaux », n° 400 et sv.

⁵² Cfr l'avis du Conseil d'Etat n°68.936 donné le 7 avril 2021 sur l'avant-projet de loi dite « pandémie » et la contribution de M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK, « La répartition des compétences face aux situations de crise », n° 414 et sv.

⁵³ M. EL BERHOUMI et L. LOSSEAU, « La dualité des compétences communautaires et régionales », dans cet ouvrage, n°123.

⁵⁴ Cfr la contribution de M. EL BERHOUMI et L. LOSSEAU, « L'interdiction des sous-nationalités et le partage des compétences communautaires à Bruxelles », n° 142 et sv.

compétences homogènes⁵⁵. Simultanément, elles ont dû compenser la fragmentation des compétences qui en a résulté par la montée en puissance des techniques du fédéralisme coopératif, en particulier une sur-utilisation des accords de coopération. Ces techniques font appel aux mécanismes de prévention et de règlement des conflits d'intérêts prévus par l'article 143 de la Constitution et les articles 32 à 33bis de la loi ordinaire des réformes institutionnelles du 9 août 1980, et surtout à diverses formes plus positives de coopération d'ordre procédural, institutionnel et conventionnel. On peut s'étonner que ce principe de coopération positive n'ait pas fait l'objet d'un chapitre à part entière dans cet ouvrage. Mais que le lecteur se rassure, il trouvera tout ce qu'il doit savoir à son propos dans les études consacrées respectivement aux principes de l'indisponibilité des compétences⁵⁶, de l'autonomie⁵⁷, de la loyauté fédérale et de la proportionnalité⁵⁸.

Les relations qui se nouent entre les diverses techniques du fédéralisme coopératif et les principes régissant la répartition des compétences que nous avons passés en revue justifient encore quelques observations.

1. Avec Mathias El Berhoumi, Sébastien Van Drooghenbroeck, Cécile Piétquin et Pierre-Olivier de Broux, il faut d'abord relever à la fois la complémentarité qui unit les accords de coopération ou les décrets conjoints au principe de l'exclusivité des compétences et la limitation qu'ils infligent au principe d'autonomie. Complémentarité tout d'abord. Les accords de coopération répondent, en effet, à la nécessité impérieuse de disposer d'un contrepoids à la logique du fédéralisme dualiste. Ils permettent d'atténuer les effets négatifs induits par la fragmentation et le cloisonnement des compétences exclusives des uns et des autres là où le besoin d'une action conjointe se fait sentir.

Le contrepoids aux rigidités que peuvent procurer les accords de coopération est toutefois limité par le principe de l'indisponibilité des compétences que l'on retrouve sous l'antienne de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la section de législation du Conseil d'Etat selon laquelle la conclusion de ces accords ne peut pas entraîner « un échange, un abandon ou une restitution de compétences ». Est par exemple inconstitutionnel un accord de coopération qui a pour effet de soumettre une collectivité au pouvoir décisionnel d'une autre⁵⁹. En

⁵⁵ Cfr H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, op. cit., p. 111 et sv., 122 et sv.

⁵⁶ Cfr M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK, « L'indisponibilité des compétences », dans cet ouvrage, n°241-274.

⁵⁷ C. PIETQUIN et P.-O. DE BROUX, « L'autonomie », dans cet ouvrage, n°258-267.

⁵⁸ M. RUYS, R. VANDERBECK et S. VAN DROOGHENBROECK, «La loyauté fédérale et la proportionnalité », dans cet ouvrage, n° 276-284. Voy. aussi l'excellente étude de A. HÉRAUT et A.-S. RENSON, « La coopération dans l'exercice des compétences », in C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'Etat fédéral*, op. cit., p. 139-167.

⁵⁹ Cfr M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK, « L'indisponibilité des compétences », dans cet ouvrage, n° 242.

pratique, toutefois, comme le Conseil d'Etat le reconnaît lui-même, la marge est souvent étroite qui sépare de tels échanges, abandons ou restitutions, tous interdits, et l'exercice conjoint de compétences propres qui, lui, est licite⁶⁰. Notons que le principe d'indisponibilité des compétences vient aussi limiter les formes institutionnelles de la coopération : ce n'est pas parce qu'une concertation a eu lieu entre deux collectivités que l'une peut exercer la compétence de l'autre⁶¹.

Limitation du principe d'autonomie ensuite. Surtout, quand elles nécessitent l'adoption d'un avis conforme ou d'un accord d'une autre autorité, les formes procédurales de coopération limitent l'autonomie de l'entité qui est tenue de les appliquer. Même s'ils respectent le principe d'indisponibilité des compétences, les accords de coopération ne peuvent manquer de limiter, à leur manière, ce principe d'autonomie. Par leur biais, « les autorités concernées peuvent (...) s'obliger, dans l'exercice de leurs compétences, à tenir compte de la manière selon laquelle les autres autorités exerceront les leurs »⁶². Quand la conclusion d'un accord de coopération est rendue obligatoire, que ce soit en vertu de la loi spéciale⁶³ ou d'une décision de la Cour constitutionnelle⁶⁴, la nécessité de s'entendre sur des politiques communes peut, le cas échéant, bloquer le processus décisionnel. C'est le risque du *joint decision trap*. En outre, un accord de coopération une fois conclu ne peut pas être modifié unilatéralement par l'une des collectivités contractantes⁶⁵, à la différence des décrets conjoints dont le législateur spécial a permis l'abrogation unilatérale moyennant concertation au sein de la commission interparlementaire⁶⁶.

2. Le principe de loyauté fédérale est régulièrement invoqué par la Cour constitutionnelle pour fonder une obligation de conclure un accord de coopération dans des matières où le législateur spécial n'a pas prévu cette obligation, mais où elle s'impose néanmoins en raison d'une imbrication des compétences en présence, dans des circonstances telles que l'on ne peut pas s'en sortir autrement⁶⁷. La différence entre accord de coopération obligatoire et facultatif s'en trouve relativisée et le principe d'autonomie quelque peu « grignoté »⁶⁸.

⁶⁰ Voy. les exemples fournis par *ibidem*, n°244 et sv.

⁶¹ Cfr *ibidem*, n°247.

⁶² Avis de la section de législation du Conseil d'Etat n°65.084/VR du 12 février 2019 cité par *ibidem*, n°243.

⁶³ Cfr art. 92bis, §2 à 4 *undecies*, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁶⁴ Cfr *infra*.

⁶⁵ Cfr à ce sujet C. PIETQUIN et P.-O. DE BROUX, « L'autonomie », dans cet ouvrage, n°265.

⁶⁶ Cfr art. 92bis, §4, al. 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁶⁷ Cfr à ce sujet C. PIETQUIN et P.-O. DE BROUX, « L'autonomie », dans cet ouvrage, n°263 ; M. RUYS, R. VANDERBECK et S. VAN DROOGHENBROECK, « La loyauté fédérale et la proportionnalité », dans cet ouvrage, n°276-280. En l'absence de cette situation d'imbrication, il arrive à la Cour d'imposer une obligation plus douce de concertation quand il est nécessaire « de disposer d'une cohérence entre les mesures prises par les différentes entités belges » (*ibidem*, n°280).

⁶⁸ C. PIETQUIN et P.-O. DE BROUX, « L'autonomie », dans cet ouvrage, n° 267.

Comme le montrent Mathias El Berhoumi et Sébastien van Drooghenbroeck, la coopération conventionnelle, ou même parfois simplement procédurale, que le principe de loyauté postule est par ailleurs « un élément favorable dans la démonstration que, dans l'exercice de sa compétence, telle ou telle autorité n'a pas rendu 'impossible ou exagérément difficile' l'exercice, par une autre autorité, de sa compétence ». A la faveur de cette coopération et de cette démonstration, il arrive à la Cour constitutionnelle de tolérer ce qu'elle aurait pu taxer d'excès de compétence si elle s'en était tenue à une appréciation orthodoxe du principe d'indisponibilité des compétences⁶⁹.

A l'autre bout de la chaîne, le même principe de loyauté fédérale qui comprend celui de l'obligatorité des conventions (*pacta sunt servanda*) fait obstacle à la rupture unilatérale d'un accord de coopération, que celle-ci prenne la forme d'une dénonciation ou de l'adoption d'une norme contraire, lorsque cette rupture n'a pas été autorisée par l'accord en question. Il exige aussi d'être pris en considération lorsqu'une des entités parties à un décret conjoint décide de l'abroger unilatéralement après concertation. Cette abrogation ne peut pas perturber l'équilibre de la construction fédérale ou rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences des autres législateurs⁷⁰.

3. La nécessité de concilier la rigidité du principe *in foro interno, et in foro externo* avec les exigences d'un minimum de cohérence de la politique étrangère de la Belgique a conduit à un recours intensif aux techniques institutionnelles, procédurales et conventionnelles de la coopération. Avec Dries Van Eeckhoutte et Tim Corthaut, signalons au passage que plusieurs accords de coopération sur la représentation de la Belgique auprès de différentes organisations internationales n'ont pas encore été conclus, alors que la loi spéciale en exige la conclusion⁷¹.

Les accords en vigueur imposent diverses obligations d'information, de concertation, de rotation de sièges, de coordination de positions communes et de consensus. Selon l'accord de coopération du 8 mars 1994 relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, un traité mixte qui, par définition, porte à la fois sur des matières qui ne relèvent pas uniquement des compétences d'une seule collectivité doit recueillir l'assentiment des assemblées représentatives de toutes les collectivités concernées. Or, un traité relève de la compétence d'une autorité dès que « la matière pour laquelle elle est compétente concerne un élément seulement accessoire, plutôt hypothétique ou même seulement insignifiant dans

⁶⁹ Voy. l'exemple de l'arrêt Everberg n°166/2003 du 17 décembre 2003 présenté par M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK, « L'indisponibilité des compétences », dans cet ouvrage, n° 246.

⁷⁰ Cfr M. RUYS, R. VANDERBECK et S. VAN DROOGHENBROECK, « La loyauté fédérale et la proportionnalité », dans cet ouvrage, n° 281-284.

⁷¹ Cfr art. 92bis, 4bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et D. VAN EECKHOUTTE et T. CORTHAUT, « In foro interno, in foro externo », n°308. Plusieurs accords nécessitent aussi une mise à jour qui tarde.

le traité ». Selon la doctrine du *Pastis*, poursuivent joliment Dries Van Eeckhoutte et Tim Corthaut, « de la même manière qu'une petite goutte de cet apéritif suffit pour troubler la couleur de l'eau, une gouttelette de compétence relevant d'une autre autorité suffit pour qualifier le traité de mixte »⁷². On est là à la fois devant une manifestation exacerbée du principe d'autonomie, puisque chaque entité dispose d'un droit de veto, et devant une limite à ce même principe en raison de la soumission au droit de veto de toutes les autres entités compétentes.

L'accord politique du 11 octobre 2011 qui est à la source de la sixième réforme de l'Etat avait envisagé de remédier à la lourdeur de cette procédure en confiant au Sénat, entre autres missions, « l'assentiment à certains traités mixtes avec le droit d'évocation des entités fédérées »⁷³. Cette idée n'a pas prospéré. Selon les mêmes auteurs, il ne faut pas le regretter. D'une part, relèvent-ils, les traités sont d'autant mieux mis en œuvre que les autorités compétentes pour ce faire ont été associées à leur négociation. D'autre part, si l'on doit déplorer des retards dans la procédure d'assentiment des traités mixtes, ce n'est pas en raison du comportement des parlements, mais de celui des exécutifs et de leur administration. Et d'inviter à une réforme qui permettrait aux parlements compétents de donner des mandats politiques en amont plutôt que de les voir réduits comme aujourd'hui à des chambres d'enregistrements de traités déjà entièrement conclus.

4. La nécessité de concilier le principe de l'exclusivité des compétences dans le domaine des finances publiques avec l'indispensable continuité du fonctionnement de l'Etat fédéral a aussi engendré « un recours régulier à des formes explicites de coopération interfédérale »⁷⁴. En témoignent l'organisation du corps interfédéral de l'Inspection des finances et la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » au sein du Conseil supérieur des Finances qui rend un avis annuel sur ces besoins pour alimenter la négociation au sein de la Conférence interministérielle des Finances et du Budget, d'abord, et du comité de concertation ensuite, d'un accord de coopération budgétaire. Avec Luc Detroux, Damien Piron et Norman Vander Putten, notons que depuis l'accord de coopération du 13 décembre 2013 qui transpose en droit belge les exigences du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, plus aucun accord de coopération budgétaire n'a été signé⁷⁵.

5. La nécessité de concilier les principes d'exclusivité des compétences, d'autonomie des différents partenaires de la fédération et d'indisponibilité des

⁷² *Ibidem*, n° 320 (trad. HD). Voy. aussi n°327-330.

⁷³ Cfr H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, op. cit., p. 187-188.

⁷⁴ L. DETROUX, D. PIRON et N. VANDER PUTTEN, « Les principes budgétaires et fiscaux », dans cet ouvrage, n°409.

⁷⁵ Cfr *ibidem*, n°388-391.

compétences avec l'impératif d'une gestion efficace et effective d'une crise comme celle de la pandémie du Covid-19 a donné lieu à une hyper-activité du comité de concertation, à une multitude d'accords de coopération et à des obligations de concertation déduites du principe de proportionnalité par la section de législation du Conseil d'Etat pour justifier les nécessaires « débordements fédéraux » sur les matières fédérées qui vont de pair avec la « compétence concurrente de crise », selon l'expression de Mathias El Berhoumi et Sébastien Van Drooghenbroeck, qu'elle a reconnue implicitement à l'autorité fédérale⁷⁶.

6. Le principe de la dualité des compétences communautaires et régionales est en soi à la source d'une multiplication d'accords de coopération. A Bruxelles et en Wallonie, les institutions régionales coexistent avec les institutions de la Communauté flamande, de la Communauté française et de la Communauté germanophone. A Bruxelles, l'article 138 a conduit à l'émergence d'une collectivité fédérée supplémentaire : la Commission communautaire française qui exerce par voie de décrets et d'arrêtés les compétences que la Communauté française lui a confiées. Les seules compétences communautaires à Bruxelles sont ainsi éclatées entre la Communauté flamande, la Communauté française et la Cocof, auxquelles il faut ajouter, s'agissant des compétences bicommunautaires l'autorité fédérale (pour le biéducatif et le biculturel), la Commission communautaire commune (pour le bipersonnalisable) et la Région de Bruxelles-Capitale (pour certaines matières biculturelles). Les innombrables accords de coopération qu'il a fallu conclure dans ce contexte hyper-fragmenté pour assurer un minimum de cohérence des politiques publiques se sont révélés impuissants à atteindre cet objectif. La proposition que nous défendons avec plusieurs autres auteurs consistant à recentrer les Communautés sur les seules matières culturelles et éducatives et à régionaliser les matières personnalisables⁷⁷ offrirait un moyen approprié pour casser cette fragmentation des compétences et la sur-utilisation des techniques du fédéralisme coopératif qui va de pair.

7. Le principe d'égalité et de non-discrimination entre les sujets de droit est mis à l'épreuve par les accords de coopération asymétriques que l'autorité fédérale, la Région de Bruxelles-Capitale ou la Commission communautaire commune conclut parfois, tantôt exclusivement avec une collectivité francophone, tantôt exclusivement avec la Communauté flamande. Si la section de législation du Conseil d'Etat rappelle que la Région bruxelloise, par exemple, doit respecter son caractère bilingue, elle ne condamne pas a priori de tels accords, mais elle exige

⁷⁶ M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK, « La répartition des compétences face aux situations de crise », dans cet ouvrage, n° 416 et 419.

⁷⁷ Cfr H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4 + 1 », in *Les particularités de la structure fédérale belge et ses effets sur le statut juridique de la Communauté germanophone*, actes du colloque organisé le 16 septembre 2016 par le Parlement de la Communauté germanophone, Eupen, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens - Band 3, 2017, p. 43 à 61

une justification précise et concrète et une réduction au mieux des différences de traitement qu'ils impliquent⁷⁸.

D. On doit conclure de ce passage en revue des principes analysés dans cet ouvrage que la Belgique est décidément une terre de compromis. En apparence, elle s'est ralliée, sans en avoir réellement pris conscience, à des principes cardinaux qui situent son fédéralisme dans un modèle résolument dualiste. En apparence toujours, elle est restée fidèle à ces principes, à commencer par l'exclusivité des compétences, l'égalité entre l'autorité fédérale et les entités fédérées et l'autonomie des collectivités qui composent la fédération. La plupart des autres grands principes qui régissent la répartition des compétences ne font que prolonger ce dualisme. Et pourtant, quand on y regarde de plus près, elle a multiplié les exceptions, les tempéraments et les contrepoids à la logique du compartimentage rigide inhérent à ce modèle dualiste au point qu'elle présente bien des traits du modèle coopératif intergouvernemental. Elle a fait en particulier un usage massif des accords de coopération pour tenter de recréer de la cohérence là où le découpage des compétences en dentelles et leur extrême fragmentation rendent l'exercice purement autonome des compétences de chacun proprement impossible. Ce faisant, le constituant et le législateur spécial ont perdu de vue toute la fragilité d'un espace politique où l'on prétend remplacer sans perte une solidarité institutionnelle par une solidarité conventionnelle. Une faculté de contracter est marquée du sceau de la précarité. Elle est exercée ou non, souvent selon le bon plaisir des parties contractantes. Elle est à la merci de l'intérêt ou du désintérêt mutuel, comme du droit de veto de chacune d'elles. Son exercice suppose une négociation entre des partenaires qui ne sont pas nécessairement sur pied d'égalité. Et quand l'accord est conclu, il ne se modifie en principe qu'à l'unanimité. De fait, nombreux sont les accords de coopération en Belgique dont la conclusion est obligatoire ou jugés souhaitables dans un monde idéal, mais qui n'ont pas été conclus, ou conclus trop tardivement, ou conclus mais non appliqués, ou encore conclus, mais contenant des irrégularités jamais sanctionnées ou nécessitant des modifications sur lesquelles on ne se met jamais d'accord⁷⁹. Notre fédéralisme reste en outre attaché au principe de verticalité et hostile tant à l'introduction officielle des compétences concurrentes qu'au *spending power* de l'autorité fédérale. On ne peut donc se dissimuler l'impression d'un entre-deux inconfortable entre le modèle dualiste et le modèle intergouvernemental.

⁷⁸ Cfr la contribution de T. MOONEN, J. RIEMSLAGH et S. VAN DROOGENBROECK, « L'égalité et la non-discrimination », n°358-360.

⁷⁹ Voy. par exemple la mention d'accords obligatoires et néanmoins non conclus ou insuffisants dans les contributions de C. PIETQUIN et P.-O. DE BROUX, « L'autonomie », n°263 et 267 ; D. VAN EECKHOUTTE et T. CORTHAUT, « In foro interno, in foro externo », n°308 ; et L. DETROUX, D. PIRON et N. VANDER PUTTEN, « Les principes budgétaires et fiscaux », n° 391. Pour d'autres exemples encore, voy. A. HÉRAUT et A.-S. RENSON, *op. cit.*, p. 158, note 129 et p. 165.

L'évolution qui a affecté les contours du principe de la dualité communautaire-régionale a donné lieu à la même situation d'entre-deux. La cloison entre les matières communautaires et régionales est devenue poreuse, mais la dualité de principe demeure et avec elle un facteur de complexité qui fait la sinistre réputation de notre fédéralisme et le rend illisible pour la plupart des citoyens.

La prochaine réforme de l'Etat pourrait offrir l'occasion de sortir de ces entre-deux inconfortables. En sera-t-elle capable ? Mystère, mais une chose nous semble assez sûre. Si la dynamique centrifuge du fédéralisme belge devait être poussée un cran plus loin par l'activation de l'article 35 de la Constitution, une nouvelle réduction des compétences exclusives de l'autorité fédérale et l'attribution des compétences résiduelles aux régions ou aux communautés, compte tenu de tous les autres facteurs que nous avons relevés et qui sont favorables à l'autonomie des entités fédérées, plutôt que d'en appeler comme lors de chacune des dernières réformes à la conclusion de nouveaux accords de coopération pour contrebalancer les excès possibles de cette logique centrifuge, il serait plus cohérent de préserver l'équilibre du système en instituant formellement un ensemble de compétences concurrentes.