

Système de répartition des compétences

La Sixième Réforme de l'Etat opère d'importants transferts de compétences qui sont détaillés, matière par matière, dans le présent ouvrage. Il ne s'agit donc pas ici de revenir sur les spécificités des transferts ainsi opérés, mais plutôt de s'interroger globalement sur l'incidence de cette réforme à l'égard du système de répartition des compétences¹, plus particulièrement au regard du principe d'exclusivité des compétences².

I. Les techniques de répartition des compétences dans les Etats fédéraux

La caractéristique principale de tout Etat fédéral est d'organiser une répartition des compétences – un « partage des pouvoirs », selon la terminologie canadienne – entre la collectivité fédérale et les collectivités fédérées. Trois scénarii sont envisageables, selon que des compétences sont spécifiquement attribuées à la collectivité fédérale, aux collectivités fédérées ou à l'une et aux autres³.

Dans tout Etat fédéral, l'organisation de la répartition des compétences combine en général plusieurs techniques de partage. Chaque technique implique un régime juridique distinct et a pour objectif de concilier, d'une manière ou d'une autre, les impératifs d'autonomie et de cohérence. Patricia Popelier considère que les systèmes fédéraux européens tendent à articuler différents types de techniques de partage, en créant de multiples catégories de compétences, depuis les compétences exclusives jusqu'aux compétences concurrentes⁴. Cette

¹ Voy. égal. le verbo « Asymétrie ».

² Voy. C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, « The Enforcement of Federal Law in the Belgian Federal State », in A. JAKAB et D. KOCHENOV (eds), *The Enforcement of EU Law against Member States*, Oxford University Press, 2015 (à paraître).

³ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, Limal, Anthemis, 2014, p. 857.

⁴ Voy. l'étude sur le principe d'exclusivité des compétences en droit constitutionnel comparé : P. POPELIER, « Sociaal federalisme en bevoegdheidsverdeling in rechtsvergelijkend perspectief. Voorbij het exclusiviteitsbeginsel », in B. CANTILON, P. POPELIER et N. MUSSCHE (eds), *De gelaagde*

articulation de plusieurs techniques n'empêche pas d'identifier globalement des tendances dans les systèmes de répartition des compétences selon qu'ils favorisent la coopération ou la dualité. Ainsi, Wilfried Swenden appréhende les systèmes fédéraux comme figurant sur un continuum qui s'étend d'un pôle très coopératif (avec des systèmes qui reposent sur la décision conjointe et des mécanismes de fusion des compétences) à un pôle très dual (avec des systèmes qui s'organisent à partir d'une indépendance stricte des compétences de chaque collectivité)⁵.

Une première technique est l'attribution de *compétences réputées exclusives* soit à la collectivité fédérale, soit aux collectivités fédérées. L'attribution de compétences exclusives implique un cloisonnement des compétences. Chaque domaine d'action est ainsi relié à une compétence identifiée comme relevant du giron d'une collectivité déterminée. Les collectivités sont parfaitement autonomes dans la mise en œuvre de leurs compétences exclusives : aucune d'elles ne peut imposer sa volonté à une autre dans le champ des compétences qui reviennent à celles-ci. Un premier corollaire obligé d'une telle technique de répartition des compétences réside en ceci que les collectivités ne peuvent pas empiéter sur les compétences des autres collectivités et sont sanctionnées dans les cas de non-respect des délimitations strictes de chaque aire de compétences. Un second corollaire consiste dans l'attribution des compétences résiduelles, c'est-à-dire non expressément attribuées, à la collectivité fédérale ou aux collectivités fédérées.

L'exclusivité des compétences, c'est l'idée que chaque collectivité est, pour chacune de ses compétences, seule maîtresse à bord⁶. L'objectif est de préserver une sphère d'autonomie pour chaque niveau de pouvoir, dans le respect de la Constitution fédérale qui s'impose à tous les niveaux. En cela, la notion d'exclusivité est intimement liée à l'idéal d'égalité entre la collectivité fédérale et les collectivités fédé-

velvaartsstaat – Naar een Vlaamse sociale bescherming in België en Europa?, Anvers/Oxford, Intersentia, 2010, pp. 107-108.

⁵ W. SWENDEN, *Federalism and Regionalism in Western Europe: A Comparative and Thematic Analysis*, Basingstoke, Palgrave, 2006.

⁶ Voy. F. DELPÉRÉE et M. VERDUSSEN, « L'égalité, mesure du fédéralisme », in J.-F. GAUDREAU-DESBIENS et F. GELINAS (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses états – Gouvernance, identité et méthodologie*, Bruxelles, Bruylant, Cowansville, Yvon Blais, 2005, p. 199 ; M. VERDUSSEN, « La Belgique. Un fédéralisme bipolaire mû par une dynamique de dissociation », in M. SEYMOUR et G. LAFOREST (dir.), *Le fédéralisme multinational – Un modèle viable?*, Peter Lang, 2011, p. 219.

rées et au principe corrélatif d'équipollence entre toutes les normes, fédérées ou fédérales. Toutefois, d'importantes difficultés surgissent dès lors qu'il s'agit de traduire cet idéal d'égalité dans le système de répartition des compétences. En effet, le principe d'exclusivité des compétences, justifié par l'idée d'égalité, vient buter sur la complexité des problèmes politiques contemporains et le caractère indissociable de certaines politiques publiques, voire sur l'impossibilité d'une isolation territoriale complète des politiques menées. Une gestion efficace de certains domaines ou de certaines institutions nécessite souvent qu'une dose de flexibilité soit introduite dans la logique d'exclusivité des compétences. De manière générale, l'étude du droit constitutionnel comparé montre que, dans tous les systèmes optant, d'une manière ou d'une autre, pour la technique de l'exclusivité des compétences, des tempéraments sont systématiquement apportés à cette exclusivité. Des mécanismes correcteurs sont mis en place, qui empruntent des traits à d'autres techniques de répartition des compétences, analysées ci-dessous. A cet égard, Philippe Lauvaux montre que l'importance de ces mécanismes correcteurs dépend fortement du contexte historique de leur développement et qu'ils ont, le plus souvent, induit une réduction substantielle de l'autonomie des collectivités fédérées⁷.

Une deuxième technique de répartition des compétences, à laquelle ont largement recours les systèmes fédéraux allemands et américains, par exemple, consiste en la coexistence, sur une matière donnée, de *compétences concurrentes*. Plusieurs collectivités sont alors aptes à régler simultanément la même matière. Il s'agit d'un système ouvert de répartition des compétences. Cette ouverture suppose nécessairement qu'une règle soit posée pour régler les inévitables conflits. Le plus souvent, une hiérarchie est établie entre les collectivités formant l'Etat fédéral, à partir de règles claires visant à prévenir et résoudre les conflits entre les normes concurrentes procédant de compétences concurrentes. L'idée est relativement simple : un niveau de pouvoir peut librement régler tel domaine d'activités relevant de ses compétences tant qu'un autre niveau de pouvoir, également compétent pour régler ce domaine mais aux normes de laquelle le système reconnaît une forme de préséance, n'est pas intervenu. Là où celui-ci est

⁷ P. LAUVAUX, « Tendances récentes du fédéralisme en Europe : la remise en cause de la primauté du droit fédéral », in A. LETON (dir.), *La Belgique, un Etat fédéral en évolution*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 301-313.

intervenir, il n'est plus possible pour le premier d'intervenir. La plupart du temps, les normes auxquelles le système reconnaît une forme de privilège sont les normes fédérales⁸, ce qui implique que, dans les domaines régis par la technique des compétences concurrentes, les collectivités fédérées ne peuvent agir qu'aussi longtemps que la collectivité fédérale n'est pas intervenue⁹. Dans un tel système, « les autorités fédérées peuvent exercer leur compétence tant que, et dans la mesure où, les autorités fédérales s'abstiennent de le faire ; toute loi fédérale adoptée dans ce domaine prime les lois fédérées existantes et interdit aux autorités fédérées de légiférer à l'avenir sur le même objet »¹⁰.

Patricia Popelier montre, à partir d'une étude de droit constitutionnel comparé¹¹, que le choix de la technique des compétences concurrentes ne peut pas être analysé comme procédant uniquement de la volonté de garantir l'efficacité du système fédéral au prix de l'autonomie des collectivités qui le composent. En réalité, la technique des compétences concurrentes viserait le plus souvent moins à établir la préséance nette d'une collectivité sur une autre qu'à garantir un équilibre entre cohérence et autonomie. La plupart du temps, la priorité donnée à l'action de la collectivité fédérale est entourée de garanties pour les collectivités fédérées. Ces garanties tiennent notamment à la participation des autorités fédérées dans le processus de décision fédéral, à la relativisation de la supériorité fédérale par certains mécanismes correcteurs, à l'application circonstanciée du principe de loyauté fédérale et enfin à un recours adéquat au principe de subsidiarité. C'est d'ailleurs l'application de ce principe de subsidiarité qui permet, dans la plupart des États fédéraux, de décider quel niveau de pouvoir apparaît apte à gérer certains problèmes et à dépasser les impasses du principe d'exclusivité¹².

⁸ Dans certains cas exceptionnels, la priorité est donnée aux collectivités fédérées, notamment dans le système fédéral canadien. Voy. not. J. POIRIER, « The Social Union: Solution or Challenge for Canadian Federalism? », in S. VANSTEENKISTE et M. TAYMANS, *Sociaal Beleid en Federalisme*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 38-40.

⁹ On citera, par exemple, l'article 72 de la Loi fondamentale allemande. Voy. P. POPELIER, *op. cit.*, pp. 93-95.

¹⁰ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge – Fondements et institutions*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2014, p. 49.

¹¹ P. POPELIER, *op. cit.*, pp. 110-116.

¹² Sur le principe de subsidiarité comme principe directeur assumé de la répartition des compétences, on citera, à titre d'exemple, l'article 42 de la Constitution suisse.

Une troisième technique de répartition des compétences est celle des *compétences-cadre*. Selon cette technique, un niveau de pouvoir – il s’agit généralement de la collectivité fédérale – est compétent pour fixer le cadre général d’une matière déterminée. Les autres collectivités sont, quant à elles, compétentes pour aménager ce cadre général et spécifier et détailler une série de principes et dispositions techniques. L’instauration d’un système de compétences cadres suppose donc des compétences communes qui sont partagées entre les collectivités. Une variante de cette technique est celle des compétences d’exécution. Dans ce cas, une collectivité possède une série de compétences pour fixer des missions à d’autres collectivités, à charge pour ces dernières de les exécuter.

II. *La répartition des compétences en Belgique*

Dans le système constitutionnel belge, on peut faire une distinction entre les techniques de répartition des compétences clairement assumées et d’autres techniques qui se déduisent de l’architecture globale du système mais ne sont pas ou peu assumées et qui, pour cette raison, restent sous-développées et non encadrées.

A. Les techniques de répartition pleinement assumées : une répartition exclusive des compétences assortie de compétences implicites

Dès 1970, la Belgique s’est explicitement inscrite dans la voie des compétences exclusives. Ce principe a été consacré très clairement tant par le Constituant et le législateur spécial que par la Cour constitutionnelle¹³ et la section de législation du Conseil d’Etat¹⁴. Ce dernier considère ainsi que :

« Le système belge de répartition des compétences entre l’autorité fédérale et les entités fédérées repose en principe sur un système de répartition exclusive des compétences, ce qui implique que la compétence d’une autorité exclut la compétence de l’autre ou encore, en d’autres termes, que les sphères de compétence de l’autorité fédérale et

¹³ Voy. not. C.C., arrêt n° 76/2000 du 21 juin 2000, B.4.1 ; arrêt n° 146/2001 du 20 novembre 2001, B.5.2 ; arrêt n° 184/2002 du 11 décembre 2002, B.7.

¹⁴ C.E., avis n° 18638/VR, du 13 juillet 1988 sur un avant-projet de loi modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1988, n° 516/1, pp. 32-58.

des communautés et régions sont scindées en matières qu'une autorité peut régler à l'exclusion de l'autre.

Les dérogations à ce principe doivent être inscrites soit dans la Constitution, soit dans une loi spéciale ou résulter nécessairement du système de répartition des compétences que le constituant ou le législateur spécial ont organisé à l'égard d'une matière déterminée »¹⁵.

Le système belge repose ainsi sur l'idée d'un confinement strict et hermétique des compétences de chaque collectivité¹⁶. Le découpage des compétences se fait principalement par « blocs de compétences », qui sont définis par la Constitution ou la loi spéciale. Il s'agit de matières ou de politiques identifiées comme étant transférées aux régions ou aux communautés. Les compétences de celles-ci leur sont donc expressément et exhaustivement attribuées. Quant à la collectivité fédérale, en vertu de la disposition transitoire de l'article 35 de la Constitution belge¹⁷, elle dispose, par voie de conséquence, des compétences résiduelles, c'est-à-dire celles qui – par souci d'efficacité ou de solidarité – n'ont pas été attribuées aux communautés ou aux régions et qui dès lors ne leur appartiennent pas en propre. En somme, dans ces matières, la collectivité fédérale garde sa souveraineté originelle. Cette règle participe d'une logique de dévolution des pouvoirs. Elle s'explique par le fait que le système fédéral belge a été conçu à partir d'un Etat dont les autorités centrales bénéficiaient jusqu'alors, et par la force des choses, d'un monopole dans l'exercice de la puissance publique.

Le principe des compétences exclusives connaît toutefois un tempérament : les compétences implicites, reconnues par l'article 10 de

¹⁵ C.E., avis n° 36.847 et n° 36.848 du 20 avril 2004 sur une proposition de loi modifiant la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, en vue d'assurer la prise en charge des soins spéciaux liés à la perte d'autonomie, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2003-2004, n° 3-38/2, p. 5.

¹⁶ M. VERDUSSEN, « La Belgique. Un fédéralisme bipolaire mû par une dynamique de dissocation », *op. cit.*, p. 219.

¹⁷ Voy., sur cette disposition, S. VAN DROOGHENBROECK, « De la révolution copernicienne et des nouvelles forces motrices. Considérations diverses sur la répartition des compétences à l'aube de la sixième réforme de l'Etat », in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS et B. CANTILLON (ed.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Anvers, Intersentia, 2012, pp. 234-235 ; S. VAN DROOGHENBROECK (avec la coll. de D. DE JONGHE), « L'article 35 de la Constitution : fin du début ou début de la fin ? Fécondité d'une entéléchie constitutionnelle », in A. DE BECKER et E. VANDENBOSSCHE (eds), *Scharnier- of sleutel-elementen in het grondwettelijk recht/Éléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel*, Bruxelles, La Charte, Bruges, die Keure, 2001, pp. 87-153 ; J. VELAERS, « Artikel 35 van the Grondwet : het 'begin van het einde' of 'het einde van het begin' », in *ibid.*, pp. 155-209 ; W. VERRIJDT, « De omkering van de residuaire bevoegdheden : sleutel of slot? », *T.B.P.*, 2011, pp. 503-515.

la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 au profit des communautés et des régions¹⁸. Selon la Cour constitutionnelle, cette disposition permet à chaque législateur régional ou communautaire d'adopter des dispositions dans des matières pour lesquelles ils ne sont pas compétents « dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence » et pour autant « que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions attaquées sur cette matière ne soit que marginale »¹⁹.

B. Les techniques de répartition non pleinement assumées : les compétences concurrentes et les compétences-cadre

Les compétences exclusives et les compétences implicites sont des techniques de répartition pleinement assumées. En revanche, d'autres éléments se déduisent de l'architecture du système belge de répartition des compétences qui ne sont pas complètement assumés par le droit constitutionnel établi, principalement parce qu'ils nuancent la portée du principe d'exclusivité. Il s'agit, pour l'essentiel, des compétences concurrentes et des compétences-cadre²⁰.

1. *Les compétences concurrentes*

La technique des compétences concurrentes est en contradiction évidente avec l'idéal d'égalité dans la mesure où elle postule, en cas de conflit entre des règles émanant de collectivités de nature différente, une hiérarchie des normes de certaines collectivités par rapport aux autres. En 1988, la section de législation du Conseil d'Etat confirme que l'idée de compétences concurrentes ne peut en principe se concilier avec un régime de compétences exclusives, sauf si l'action de l'autorité fédérale n'exclut pas ni ne prive de sa substance l'exercice des compétences régionales ou communautaires²¹.

¹⁸ Sur la nécessité de reconnaître l'exercice de telles compétences au législateur fédéral, voy. M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 890.

¹⁹ Voy. not. C.C., arrêt n° 9/2014 du 23 janvier 2014.

²⁰ Outre les compétences concurrentes et les compétences-cadre, d'autres instruments contribuent également à relativiser considérablement la portée du principe d'exclusivité, qui sont pour leur part encadrés à des degrés divers par la technique constitutionnelle belge, et qui sont abordés dans d'autres parties de l'ouvrage. Il s'agit notamment des mécanismes visant à responsabiliser, au plan financier, les entités fédérées (voy. le verbo « Financement des communautés et des régions ») ou encore des hypothèses dans lesquelles un accord de coopération est rendu obligatoire (voy. le verbo « Accords de coopération »).

²¹ Avis précité du 13 juillet 1988, p. 45.

Pourtant, le système constitutionnel belge recèle bien une série de cas de compétences concurrentes²².

Les compétences concurrentes les plus importantes peuvent être identifiées dans le domaine fiscal. La Cour constitutionnelle a en effet considéré, en 2008, que l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution – qui établit qu'« aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi » – donnait au législateur fédéral le pouvoir d'adopter des mesures fiscales sans avoir égard aux compétences des communautés et des régions²³.

Par ailleurs, l'article 170, § 2, dispose, en son alinéa 1^{er}, qu'« aucun impôt au profit de la communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 134 », mais il précise, en son alinéa 2, que « la loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1^{er}, les exceptions dont la nécessité est démontrée ». Selon la Cour constitutionnelle, cette disposition autorise la collectivité fédérale à déterminer quelles taxes peuvent être établies par les communautés et les régions²⁴. En effet, puisque l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution, attribue au législateur fédéral le pouvoir de déterminer, en ce qui concerne la compétence fiscale des communautés et des régions, « les exceptions dont la nécessité est démontrée », le législateur fédéral peut donc déterminer quels impôts ne peuvent pas être levés par les communautés et les régions. Ainsi, la Cour a considéré que les communautés et régions ne sont pas autorisées à introduire de nouveaux impôts dans les domaines déjà imposés au niveau fédéral. Ils ne peuvent qu'introduire des impôts sur des matières « vierges » de toute forme d'impôt fédéral²⁵. Selon les juges constitutionnels, par l'article 170, § 2, alinéa 2, le Constituant a entendu établir la primauté de la loi fiscale sur le décret fiscal et l'ordonnance fiscale et permettre des exceptions à la compétence fiscale des communautés et des régions, laquelle est consacrée par l'alinéa 1^{er} de l'article 170, § 2. Dès lors, le législateur fédéral peut, non seulement excepter certaines matières fiscales de la fiscalité propre

²² Voy., pour une étude extensive des propositions relatives à une formalisation et une reconnaissance élargie des compétences concurrentes en droit constitutionnel belge, X. DELGRANGE, N. LAGASSE et J. VAN NIEUWENHOVE, « De hervorming van de instellingen en de herzieningsverklaring van 2007. Een grondwettelijke verkenning van enkele voorstellen », *C.D.P.K.*, 2008, pp. 3-38.

²³ C.C., arrêt n° 68/2008 du 17 avril 2008, B.6.4.

²⁴ C.C., arrêt n° 119/2007 du 19 septembre 2007, B.4.1.

²⁵ Voy. C.C., arrêt n° 119/2007 du 19 septembre 2007, B.4.1. Voy. égal. *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1988-1989, n° 562-2, p. 160.

des communautés et des régions, mais également prévoir que cette fiscalité ne s'applique pas à certaines catégories de contribuables. Cette primauté implique même que le législateur fédéral « peut tant interdire la perception d'une imposition régionale *a priori* que prévoir des exceptions aux impositions régionales déjà établies »²⁶.

L'utilisation de la technique des compétences concurrentes en matière fiscale a été envisagée comme « une sorte de mécanisme de défense [de l'Etat] à l'égard des autres niveaux de pouvoir, de manière à se réserver une matière fiscale propre »²⁷. C'est bien au nom de la cohérence, de la bonne organisation et de l'efficacité du système constitutionnel belge que cette idée de compétences concurrentes en matière fiscale a été admise²⁸, afin d'éviter un imbroglio juridique nécessairement appelé à se produire si de telles compétences concurrentes n'avaient été mises en œuvre. Au nom donc de la cohérence et de l'efficacité, des normes fiscales fédérales établissant des exceptions et des limitations au pouvoir fiscal régional ou communautaire doivent ainsi être strictement respectées par les collectivités fédérées.

Les compétences fiscales ne sont pas les seules compétences concurrentes. Par exemple, en vertu de l'article 6*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les communautés et les régions sont, dans le cadre de leurs compétences respectives, compétentes pour régler la recherche scientifique, mais l'article 6*bis*, § 2, 5^o, de la même loi spéciale confie à la collectivité fédérale le soin d'établir « les programmes et actions nécessitant une mise en œuvre homogène sur le plan national ou international dans des domaines et suivant des modalités fixés par des accords de coopération visés à l'article 92*bis*, § 1^{er} »²⁹.

D'autres mécanismes du droit constitutionnel belge s'inspirent de cette idée de compétences concurrentes. Il s'agit principalement des contrôles politiques établis au bénéfice de la collectivité fédérale. Ces contrôles participent de la logique des compétences

²⁶ C.C., arrêt n° 124/2001 du 16 octobre 2001, B.4.

²⁷ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1979, n° 8/4°, p. 4.

²⁸ Des membres de la Chambre des représentants évoquent à ce sujet un mécanisme nécessaire dans un Etat organisé : *Ann. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1979-1980, séance du 22 juillet 1980, p. 2707 ; *Ann. parl.*, Sénat, sess. ord. 1979-1980, séance du 28 juillet 1980, pp. 2650-2651.

²⁹ Un autre cas de compétence concurrente peut être identifié dans la reconnaissance – certes encore limitée – d'une autonomie constitutive. Patricia Popelier, citant Karel Rimanque, estime que la reconnaissance d'une telle autonomie constitutive est de nature forcément concurrente avec les normes fédérales (voy. P. POPELIER, *op. cit.*, p. 106). Voy. le verbo « Autonomie constitutive ».

concurrentes, où la prépondérance revient au niveau fédéral. Ainsi, en vertu de l'article 11, alinéas 1 et 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, chaque communauté et chaque région peut ériger en infractions pénales les manquements aux dispositions adoptées dans le cadre des domaines qu'il lui revient de régler, mais une communauté ou une région ne saurait cependant créer une nouvelle peine, non prévue dans le Code pénal fédéral, sans l'accord du Conseil des ministres fédéral, ce qui s'apparente à une tutelle d'approbation. L'objectif est d'assurer la cohérence, voire ici l'uniformité, des peines établies en Belgique. Ainsi encore, en vertu de l'article 45 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 sur les institutions bruxelloises, la collectivité fédérale peut remettre en cause, dans certaines matières, une ordonnance régionale bruxelloise qui fragiliserait le rôle international de Bruxelles et son statut de capitale de la Belgique. Autre exemple : l'article 169 de la Constitution prévoit un mécanisme de substitution que les autorités fédérales peuvent utiliser lorsqu'une des collectivités fédérées manque à ses obligations internationales. Ces différents mécanismes de contrôle politique ne sont généralement pas mis en œuvre, à l'exception de l'article 11 de la loi spéciale. Mais la symbolique est très claire : il s'agit de conférer, au nom des principes de cohérence et d'efficacité, une primauté au niveau fédéral.

2. *Les compétences-cadre*

Au-delà des compétences concurrentes et des contrôles politiques qui reposent sur la même logique, le système constitutionnel belge connaît également des compétences-cadre. Il s'agit de situations dans lesquelles la collectivité fédérale a le pouvoir d'établir un cadre à l'intérieur duquel les collectivités fédérées peuvent opérer³⁰. En d'autres termes, dans ces matières, la collectivité fédérale fixe les grands principes et les conditions dans lesquelles les collectivités fédérées peuvent déployer leur action³¹. Ces compétences peuvent apparaître comme une variante des compétences concurrentes, puisque la législation fédérale prime effectivement

³⁰ Voy. J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiek Recht*, Bruges, die Keure, 2007, pp. 1035-1036.

³¹ Voy. A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Anvers, Kluwer, 2011, p. 342.

les compétences des collectivités fédérées³², mais aussi comme un type de compétence exclusive, puisqu'à l'intérieur du cadre établi par la collectivité fédérale, les collectivités fédérées sont totalement autonomes.

Lorsqu'une collectivité – souvent la collectivité fédérale – reçoit la compétence d'encadrer l'action des autres législateurs, elle trace nécessairement les grandes lignes des choix politiques que les autres législateurs pourront établir. Ce cadre est obligatoire pour les collectivités fédérées. Et, comme l'a souligné Jürgen Vanpraet, la Cour constitutionnelle s'est déclarée compétente pour contrôler si la législation des communautés et des régions respectait le cadre fédéral³³.

Les compétences-cadre peuvent se déduire de la jurisprudence, comme c'est le cas en matière de droit à la vie privée et familiale. Dans trois arrêts, la Cour constitutionnelle a établi une compétence-cadre déduite de l'article 22 de la Constitution qui réserve à la loi le soin de déterminer les exceptions au droit à la vie privée et familiale. La Cour considère que les lois fédérales établissant des limitations au droit à la vie privée et familiale doivent être respectées par les collectivités fédérées³⁴. Ainsi, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel doit désormais être considérée comme une législation établissant un niveau de protection que les collectivités fédérées doivent respecter³⁵. Un raisonnement similaire fut suivi dans le cas de la motivation formelle des actes administratifs. La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs est également, depuis l'intervention de la Cour

³² André Alen et Koen Muyll évoquent des « compétences concurrentes limitées ou inégales ». Voy. *ibid.*, p. 402.

³³ J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Bruges, die Keure, 2011, pp. 64-65.

³⁴ Voy. C.C., arrêts n° 162/2004 du 20 octobre 2004, n° 16/2005 du 19 janvier 2005 et n° 15/2008 du 14 février 2008. Notons que cette reconnaissance jurisprudentielle d'une compétence concurrente en matière de protection de la vie privée peut être considérée comme étant critiquable à plus d'un titre. Premièrement, elle manque d'une base constitutionnelle claire dérogeant au principe d'égalité entre les normes des collectivités fédérales et fédérées. Deuxièmement, elle reste contradictoire en ce sens que les juges constitutionnels, dans le même arrêt, ont reconnu à la fois la compétences des collectivités fédérées d'effectuer des ingérences en matière de vie privée tout en établissant une compétence exclusive du législateur fédéral pour régler les conditions et les limitations de ce droit à la vie privée. Voy. E. DEGRAVE, « L'article 22 de la Constitution et les traitements de données à caractère personnel », *J.T.*, 2009, p. 367.

³⁵ Voy. C.E., avis n° 37.288/3 des 6, 12 et 15 juillet 2004 relatif à un avant-projet de décret « betreffende het gezondheidsinformatiesysteem », *Doc.*, Parl. fl., sess. ord. 2005-2006, n° 531/1, p. 163.

constitutionnelle, devenue une loi-cadre obligatoire pour les collectivités fédérées³⁶.

Si les communautés sont compétentes, à titre principal, en matière d'aide sociale, l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 réserve à la collectivité fédérale plusieurs compétences-cadre dans cette matière. Il s'agit notamment de « la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti, conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence »³⁷. La réserve effectuée au profit du législateur fédéral concerne également un certain nombre de matières définies par références aux dispositions de la loi organique relative aux centres publics d'action sociale (CPAS). Sont ainsi exclues de la compétence communautaire, les « matières relatives aux centres publics d'aide sociale, réglées par les articles 1^{er} et 2 et dans les chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale sans préjudice de la compétence des communautés d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires »³⁸. En matière d'aide sociale, les communautés ne peuvent garantir que des droits supplémentaires ou complémentaires. La section de législation du Conseil d'Etat a souligné que le législateur fédéral était le seul compétent pour déterminer « les allocations minimales auxquelles toute personne qui se trouve dans une situation précaire peut prétendre afin de mener une existence conforme à la dignité humaine »³⁹. Cependant, le Conseil d'Etat a précisé que si « l'autorité fédérale est donc compétente pour préciser, limiter ou étendre l'ensemble des missions des CPAS » et si « il appartient au législateur fédéral de déterminer lui-même la teneur des règles applicables et de déterminer le niveau des droits de base qu'il reconnaît dans le cadre de la législation relative aux CPAS », il reste que « dans la mesure où il s'agit de créer de nouveaux droits, la compétence fédérale ne

³⁶ Voy. C.C., arrêts n° 55/2001 du 8 mai 2001 et n° 128/2001 du 18 octobre 2001.

³⁷ Art. 5, § 1^{er}, II, 2^o, a, de la LSRI.

³⁸ Art. 5, § 1^{er}, II, 2^o, b, de la LSRI.

³⁹ C.E., avis n° 32.304/3 du 22 janvier 2002 sur un projet de loi devenu la loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, n° 50-1664/1, pp. 13-14, n° 3. Voy. J. VANPRAET, *De latente staatshervorming, op. cit.*, pp. 388 et 442.

peut concerner que des droits s'inscrivant dans le cadre du minimum requis pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine »⁴⁰. Ceci exclut par exemple, selon la section de législation du Conseil d'Etat, la promotion de l'épanouissement culturel et social des usagers du CPAS.

Toujours en matière d'aide sociale, il existe également des compétences-cadre en ce qui concerne l'aide aux personnes handicapées⁴¹, l'aide aux personnes âgées⁴² et la réglementation des établissements hospitaliers⁴³. Au-delà de la politique d'aide sociale, on dénombre d'autres cas de compétences-cadre : la fixation du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire⁴⁴, ou encore les règles générales en matière de marchés publics, de protection du consommateur et d'organisation générale de l'économie⁴⁵. D'autres compétences-cadre peuvent être identifiées en ce qui concerne la fonction publique⁴⁶. La Cour constitutionnelle, au-delà des cas déjà commentés, a été amenée à reconnaître une compétence-cadre en matière de protection contre l'incendie⁴⁷.

Les compétences de fixer un minimum ou un maximum constituent également une déclinaison des compétences-cadre. Ainsi, la collectivité fédérale établit les conditions minimales d'octroi des diplômes, en vertu de l'article 127 de la Constitution⁴⁸. Elle fixe également les plafonds d'aides aux entreprises en matière d'expansion économique⁴⁹.

Les compétences d'exécution se situent dans la même logique que les compétences-cadre : une collectivité reçoit le pouvoir d'exécuter la norme qui a été adoptée par une autre collectivité⁵⁰.

⁴⁰ Avis n° 38/648/3 de la section de législation du Conseil d'Etat sur une proposition de loi de promotion de la participation sociale et de l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2004-2005, n° 51-1849/2, p. 6.

⁴¹ Art. 5, § 1^{er}, II, 4°, a et b, de la LSRI. Voy. le verbe « Personnes handicapées ».

⁴² Art. 5, § 1^{er}, II, 5°, de la LSRI. Voy. le verbe « Maisons de repos ».

⁴³ Art. 5, § 1^{er}, I, 1°, de la LSRI. Voy. le verbe « Soins de santé ».

⁴⁴ Art. 6, § 1^{er}, VI, dernier paragraphe de la LSRI.

⁴⁵ J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, *op. cit.*, pp. 64-69. Voy. égal. C.C., arrêt n° 79/92 du 23 décembre 1992.

⁴⁶ Art. 87 de la LSRI.

⁴⁷ C.C., arrêt n° 40/87 du 15 octobre 1987, 2.B.2.

⁴⁸ C.C., arrêt n° 44/2005 du 23 février 2005.

⁴⁹ C.C., arrêt n° 2/2006 du 11 janvier 2006, B.4.3. Voy. J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, *op. cit.*, pp. 64-70.

⁵⁰ Voy. J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *op. cit.*, p. 1036.

Il y a donc, comme dans les compétences-cadre, l'idée d'un cadre général fixé par une collectivité et devant être respecté par une autre. Paradoxalement, dans la plupart des cas de compétence d'exécution, ce n'est pas l'autorité fédérale qui définit les choix politiques substantiels, mais bien l'autorité « d'exécution »⁵¹. On en trouvera un exemple dans l'article 127, § 1^{er}, 2, a, de la Constitution, qui confie aux communautés le pouvoir de contrôler le respect de l'obligation scolaire⁵². On peut également citer l'exemple des dépenses électorales⁵³.

III. La Sixième Réforme de l'Etat : l'occasion manquée d'une clarification du système de répartition des compétences

On le voit, le système belge est loin de se limiter à une application orthodoxe du principe d'exclusivité des compétences, parce qu'une telle application est tout simplement impossible. S'il n'y a pas de consécration formelle d'un système de compétences concurrentes ni de formalisation des compétences-cadre, ce type de compétences existe bel et bien en droit belge. Mais, en raison du dogme de l'exclusivité des compétences, ces techniques de répartition des compétences ne sont pas reconnues en tant que telles et ne sont dès lors pas adéquatement encadrées.

La Sixième Réforme de l'Etat aurait pu être le lieu d'une réflexion sur le mythe de l'exclusivité des compétences et l'occasion d'une reconfiguration des principes généraux de répartition des compétences en droit belge, qui aurait tenu compte de l'existence des compétences concurrentes et des compétences-cadre et des objectifs de cohérence et d'efficacité qu'elles poursuivent.

Il n'en est rien. Les principes de répartition des compétences n'ont pas fait, comme tels, l'objet de débats approfondis. Selon les auteurs de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'Etat, il s'agit d'attribuer « des compétences supplémentaires aux communautés et aux régions » mais, « pour le surplus », la réforme

⁵¹ J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, op. cit., p. 71.

⁵² Voy. C.C., arrêt n° 109/2009 du 9 juillet 2009, B.8.

⁵³ Voy. M. VERDUSSEN, « Le financement des campagnes électorales », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 247.

« ne modifie aucunement la répartition actuelle des compétences et n'influence en rien l'étendue de celles-ci »⁵⁴. Le principe d'exclusivité des compétences, en particulier, n'est pas censé être affecté par la réforme. Que du contraire : les auteurs de la Sixième Réforme de l'Etat entendaient plutôt favoriser l'autonomie des collectivités fédérées et rendre les compétences plus homogènes⁵⁵, afin de renforcer l'efficacité du système.

Pourtant, à plusieurs égards, comme de nombreuses contributions du présent ouvrage tendent à le montrer, la Sixième Réforme de l'Etat favorise un émiettement des compétences qui n'apparaît pas, *a priori*, compatible avec cet objectif d'homogénéisation. Par ailleurs, comme on va le voir, la Sixième Réforme de l'Etat augmente les recours aux techniques de répartition des compétences qui s'écartent du principe d'exclusivité⁵⁶.

La Sixième Réforme de l'Etat accroît le nombre de compétences concurrentes. Ainsi, elle renforce par exemple la concurrence entre les compétences en matière de travail des étrangers⁵⁷. En effet, dans cette matière, la collectivité fédérale reste compétente pour les « normes relatives au permis de travail délivré en fonction de la situation particulière de séjour des personnes concernées et aux dispenses de cartes professionnelles liées à la situation particulière de séjour des personnes concernées »⁵⁸, tandis que les régions sont compétentes pour « l'occupation des travailleurs étrangers ». Par ailleurs, tant les fonctionnaires de la collectivité fédérale que des régions peuvent constater les infractions aux règles établies par rapport à l'occupation des travailleurs étrangers. Dans le même sens, l'article 6, IX, 4°, prévoit désormais que l'« application des normes relatives au permis de travail délivré en fonction de la situation particulière de séjour des personnes concernées » relève de la compétence des régions tandis que « la surveillance du respect de ces normes relève de la compétence de l'autorité fédérale ». A nouveau,

⁵⁴ Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'Etat, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5/2232, p. 2.

⁵⁵ Voy. par ex., sur cette volonté d'homogénéisation, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2013-2014, n° 5-2232/1, p. 16 (politique agricole et politique économique et industrielle) ou encore p. 48 (politique de la santé).

⁵⁶ Voy., pour une opinion similaire, H. DUMONT, M. EL BERHOULMI et I. HACHEZ (dir.), *La Sixième Réforme de l'Etat : l'art du ne pas choisir ou l'art du compromis?*, Bruxelles, Larcier, coll. Les dossiers du Journal des tribunaux (à paraître), n° 83-84.

⁵⁷ Voy. le verbo « Marché de l'emploi ».

⁵⁸ Art. 6, § 1^{er}, IX, 3°, de la LSRI tel qu'il a été modifié par l'art. 22 de la LSSRE. Voy. le verbo « Marché de l'emploi ».

« la constatation des infractions peut également être faite par des fonctionnaires habilités à cette fin par les régions ».

D'autres compétences concurrentes sont développées dans le champ de la sécurité sociale et de l'aide sociale, où la répartition des compétences reste confusion, une confusion qui permet aisément à chaque entité d'étendre sa propre sphère de compétences (ce qu'a illustré l'affaire du « zorgverzekering »)⁵⁹. Mentionnons encore l'article 16, § 4, de la Constitution, qui instaure un mécanisme de substitution de la collectivité fédérale afin de faire respecter les obligations conclues sur la scène internationale en matière de changement climatique et d'émissions de gaz à effet de serre⁶⁰.

La Sixième Réforme de l'Etat conduit également à la suppression de certains cas de compétences concurrentes qui étaient considérées comme étant anormales. La loi spéciale de financement opère des transferts financiers qui impliquent l'attribution de nouvelles compétences aux collectivités fédérées⁶¹. Dans certains cas, les initiatives fédérales n'avaient en réalité qu'une assise constitutionnelle bancale, comme par exemple le cas du financement des « Pôles d'attraction universitaires », désormais transférés aux communautés. Ceci concerne également un certain nombre de financements fédéraux de matières qui, à l'évidence, relevaient des législateurs régionaux, comme le Fonds de réduction du coût global de l'énergie⁶² ou

⁵⁹ Voy. J. VELAERS, « Het sociaal federalisme in België in het licht van de bevoegdheidsverdeling », in B. CANTILLON, P. POPELIER et N. MUSSCHE (eds), *De gelaagde welvaartsstaat...*, op. cit., pp. 133-153. Dans le cas du « zorgverzekering », il ne s'agissait cependant pas de compétences concurrentes selon la Cour constitutionnelle, qui a explicitement rejeté cette idée (C.C., arrêt n° 33/2001 du 13 mars 2001, B.3.9.3.). Cette affaire promeut au contraire la doctrine du « double aspect ». Voy. R. LEYSEN, « Het Arbitragehof : 15 jaar rechtspraak in sociale zaken », *R.D.S.*, 2000, p. 529 ; X. DELGRANGE, « La Cour d'arbitrage momifie la compétence fédérale en matière de sécurité sociale », *R.B.D.C.*, 2001, p. 229 ; B. CANTILLON, « Quo vadis sociale zekerheid? », in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS et B. CANTILLON (ed.), *België, quo vadis?...*, op. cit., pp. 353-354 ; J. VANPRAET, « Vers une sécurité sociale flamande complémentaire dans le cadre actuel de répartition des compétences », *J.T.*, 2010, pp. 301-306. Voy. le verbe « Sécurité sociale ».

⁶⁰ Voy. le verbe « Climat ».

⁶¹ Voy. *La Sixième Réforme de l'Etat : l'art du ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, op. cit., § 96. Les auteurs notent que « [à] travers la loi spéciale de financement, des moyens consacrés à certaines politiques fédérales ont été transférés, selon le cas, aux communautés et aux régions, sans que cela ne se traduise parallèlement par une attribution de compétences matérielles au sens des articles 39, 127 ou 128 de la Constitution. Il s'agit en réalité de l'abandon par l'Etat fédéral de dépenses dans des domaines pour lesquels il était concurrentement compétent soit en vertu d'une disposition constitutionnelle ou légale organisant cette concurrence, soit parce que cette concurrence existait dans les faits. Dans ce dernier cas, il a parfois été question de « compétences usurpées ».

⁶² *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 2974/1, p. 38.

le Fonds d'impulsion à la politique des immigrés et le Fonds européen d'intégration⁶³.

Malgré ces quelques suppressions, force est de constater que la Sixième Réforme de l'Etat augmente le nombre de compétences concurrentes. Toutefois, il apparaît clairement qu'il n'y a pas eu de volonté de prendre à bras le corps la question des compétences concurrentes, de régler les détails de la règle de conflit, d'encadrer les interactions entre les collectivités fédérées et la collectivité fédérale.

Par ailleurs, mentionnons que de nouvelles formes de *contrôles politiques* sont créées par la Sixième Réforme de l'Etat. Or, ces mécanismes s'avèrent relever de la même logique que les compétences concurrentes. Ainsi, l'avis conforme du Conseil des ministres est requis pour « déterminer la catégorie de chômeurs bénéficiaires qui entre en ligne de compte pour la dispense visée à l'alinéa 1^{er} »⁶⁴.

En ce qui concerne les *compétences-cadre*, la Sixième Réforme de l'Etat en accroît nettement le nombre. En matière de politique de soins de santé, par exemple, les communautés peuvent « fixer le contingentement » mais ceci doit s'opérer « dans le respect, le cas échéant, du nombre global que l'autorité fédérale peut fixer annuellement par communauté pour l'accès à chaque profession des soins de santé »⁶⁵. Les communautés deviennent par ailleurs compétentes pour l'« organisation, le fonctionnement et les missions des maisons de justice, et du service compétent pour assurer la mise en œuvre et le suivi de la surveillance électronique ». Mais la loi spéciale prévoit que « (...) l'autorité fédérale détermine les missions que les maisons de justice ou les autres services des communautés qui les reprennent, le cas échéant, exercent dans le cadre de la procédure judiciaire ou de l'exécution des décisions judiciaires »⁶⁶.

L'exemple le plus emblématique en matière de compétence-cadre – il s'agit ici plus précisément d'une compétence d'exécution – nous est fourni par la politique d'activation des personnes sans emploi. Les

⁶³ *Ibid.*, p. 46.

⁶⁴ Nouvel art. 6, § 1^{er}, IX, 6°, de la LSRI tel que modifié par la LSSRE. Voy. le verbo « Marché de l'emploi ».

⁶⁵ Art. 5, § 1^{er}, I, 7, b, de la LSRI tel que modifié par la LSSRE. Voy. le verbo « Soins de santé ».

⁶⁶ Art. 5, § 1^{er}, III, de la LSRI tel que modifié par la LSSRE. Voy. le verbo « Ordre judiciaire ».

régions ont désormais la compétence de « décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité active et passive des chômeurs et d'imposition des sanctions y relatives ». Mais « l'autorité fédérale reste compétente pour le cadre normatif en ce qui concerne la réglementation en matière d'emploi convenable, de recherche active d'un emploi, de contrôle administratif et de sanctions, ainsi que pour l'exécution matérielle des sanctions, et ce sans préjudice de la compétence régionale visée au 6 »⁶⁷.

*

En conclusion, la Sixième Réforme de l'Etat prolonge le ravau-dage incessant qu'opère le système constitutionnel belge sur ses propres principes de répartition des compétences. Le dogme de l'exclusivité des compétences comme seul principe directeur de la répartition des compétences, au nom de l'autonomie des différentes collectivités, a aveuglé les rédacteurs de la Sixième Réforme sur la nécessité d'organiser les mécanismes qui, afin d'assurer efficacité et cohérence dans le système fédéral pris dans son ensemble, introduisent inévitablement une dose de concurrence. La Sixième Réforme n'a donc pas été l'occasion de compléter le système de répartition des compétences par la construction d'un régime juridique adéquat pour les compétences concurrentes, les compétences d'exécution et les compétences-cadre. Le système belge de répartition des compétences reste donc lacunaire en ce qui concerne le régime juridique applicable à ces compétences, qui nuancent le

⁶⁷ Art. 6, § 1^{er}, IX, 5°, de la LSRI tel que modifié par la LSSRE. La même disposition prévoit en outre que « la région peut déléguer l'exercice de sa compétence en matière de contrôle de la disponibilité active à l'autorité fédérale contre rémunération » et que « dans ce cas, le gouvernement de région et l'autorité fédérale concluent préalablement une convention pour déterminer le coût de ce service ». Voy. le verbo « Marché de l'emploi ». On dénombre également au moins trois autres cas de création d'une compétence d'exécution – dont on a considéré qu'elle constituait une variante des compétences cadre. Il s'agit premièrement de l'agrément des professionnels des soins de santé (art. 5, § 1^{er}, 7°, a). Il s'agit deuxièmement de la compétence en matière de sécurité routière pour laquelle les régions reçoivent une compétence d'exécution pour contrôler « le respect des prescriptions techniques fédérales applicables aux véhicules en vue de leur mise en circulation routière et le contrôle technique des véhicules qui circulent sur la route en application des normes fédérales, étant entendu que les personnes physiques et morales établies dans une région sont libres de faire contrôler leur véhicule par un centre de contrôle technique situé dans une autre région » (art. 6, § 1^{er}, XII, 4°, de la LSRI tel que modifié par la LSSRE). Enfin, la troisième compétence d'exécution concerne l'agrément des professions de soins de santé, pour lequel les communautés sont compétentes « dans le respect des conditions d'agrément déterminées par l'autorité fédérale » (art. 5, § 1^{er}, I, 7, a, de la LSRI tel que modifié par la LSSRE.). Voy. les verbes « Sécurité routière » et « Soins de santé ».

principe d'exclusivité. Par ailleurs, la Sixième Réforme complexifie encore ce système, par l'adjonction de nouvelles compétences concurrentes et compétences-cadre, non clairement encadrées. Ces lacunes et cette complexification conduiront à n'en pas douter les juges constitutionnels, arbitres de la répartition des compétences, à développer des techniques inventives pour pallier les carences et les incohérences de la Sixième Réforme de l'Etat⁶⁸.

Céline Romainville et Marc Verdussen

⁶⁸ Ces techniques ont été enrichies par l'ajout de la loyauté fédérale dans les normes de contrôle de la Cour constitutionnelle. Voy. le verbo « Cour constitutionnelle ». On peut par ailleurs se demander si figure, parmi ces techniques, la fameuse « théorie du double aspect ». Cette théorie, dont Jürgen Vanpraet est un des plus ardents promoteurs, admet que deux collectivités régulent une même matière en se fondant sur deux titres de compétences différents, sans que ces collectivités n'excèdent pour autant leurs compétences (J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, op. cit., pp. 287-297). On peut toutefois s'interroger sur la réalité de la réception de cette théorie en droit constitutionnel belge dès lors que la Cour constitutionnelle en a assez clairement exclu l'application dans son arrêt rendu sur la construction de crèches et d'écoles par la Région de Bruxelles-Capitale (voy. C.C., arrêt n° 67/2012 du 24 mai 2012).