

peut-être le plus important – un changement d'une telle ampleur ne présenterait, semble-t-il, guère d'intérêt : le droit écossais et le droit anglais coexistent maintenant depuis près de 300 ans sans trop de difficultés ; pendant cette période, les deux systèmes se sont enrichis par des emprunts mutuels ; chacun a puisé dans l'autre un certain nombre d'enseignements.

La morale de cette histoire, c'est que l'existence, au sein d'un même Etat-nation, de deux systèmes juridiques indépendants n'aboutit pas fatalement à un conflit, bien au contraire : une telle coexistence peut être avantageuse pour tous.

## LES ETATS A SYSTEME JURIDIQUE NON UNIFIE \*

Yves LEJEUNE

*Professeur à l'Université catholique de Louvain*

Il y a bien longtemps que les auteurs, spécialement en droit public ou en droit international privé, ont pris conscience que l'unité de l'Etat n'allait pas nécessairement de pair avec l'uniformité de la législation. Le complexe de règles de droit en vigueur dans un Etat déterminé peut admettre en son sein un ou plusieurs systèmes juridiques partiels affectant soit une ou plusieurs fractions du territoire étatique, soit une ou plusieurs catégories de personnes éparpillées sur ce territoire. Un tel Etat accepte alors l'existence simultanée de « plusieurs législations donnant aux mêmes problèmes des solutions différentes pour différentes portions du territoire ou pour différentes catégories de la population »<sup>1</sup>. A ce titre, il peut être qualifié d'Etat à système juridique non unifié, ou à système plurilégislatif, ou à système complexe.

Comme on le voit, la diversité du droit applicable peut concerner soit des territoires particuliers, soit des groupes humains (collectivités) dont les membres ne sont pas rassemblés de manière compacte dans des espaces territoriaux bien circonscrits. Dans le premier cas, on parlera de systèmes non unifiés pluri-territoriaux ; dans le second, de systèmes non unifiés à base personnelle.

Sans prétendre faire ici une description complète ou même originale de ces systèmes de droit étatique, on propose plutôt de distinguer les Etats dont le législateur unique accepte ou établit des systèmes normatifs partiels à l'intérieur de l'assise spatiale de son droit

\* Cette contribution s'inspire pour l'essentiel d'une étude que l'auteur a consacrée, avec son collègue le Professeur Marc Fallon, à « La pratique belge des conflits interterritoriaux à l'épreuve du droit comparé », *Annales de Droit de Louvain*, 1982, pp. 281-375.

1. H. Battifol et P. Lagarde, « Droit international privé », t. 1<sup>er</sup>, 7<sup>e</sup> éd., Paris, L.G.D.J., 1981, n° 258, p. 305.

national (I), et ceux qui admettent en leur sein l'existence d'autorités normatives aptes à faire évoluer de manière autonome ces systèmes normatifs partiels (II).

Quelle que soit la catégorie à laquelle appartient l'Etat à système juridique non unifié, il faut bien voir que ce « pluralisme » normatif n'est jamais que partiel, car des pans entiers du droit de l'Etat sont unifiés ; en outre, en raison même de l'unité de l'Etat, ce « pluralisme » appelle, au point de vue de leur champ d'application dans l'espace, une coordination des systèmes partiels englobés dans le droit étatique.

## I. LES SYSTEMES JURIDIQUES NON UNIFIES A LEGISLATEUR UNIQUE

L'unicité de l'autorité législative est un élément capital de distinction entre les systèmes juridiques non unifiés. Non seulement le législateur de l'Etat est seul à pouvoir modifier ou abroger la ou les législations particulières, mais encore peut-il délimiter lui-même le champ d'application spatial de ces législations.

Les particularismes législatifs dont le législateur unique est maître peuvent s'expliquer de manière très différente sur le plan historique (A). Ils peuvent être localisés sur une partie du territoire national ou le couvrir tout entier (B). Ils peuvent s'appliquer à des groupes humains ou dans les limites d'un territoire déterminé (C).

### A. La survie de systèmes partiels ou l'organisation d'une pré-autonomie

Le caractère régressif ou progressif de l'hétérogénéité qui caractérise la population de l'Etat permet de distinguer *d'une part*, les droits nationaux dans lesquels subsistent des systèmes partiels, héritages de changements de souveraineté territoriale et, *d'autre part*, ceux qui organisent, par le canal d'un pouvoir législatif unique, une « pré-autonomie » de collectivités particulières, dont l'existence, si elle n'a pas encore été consacrée par le constituant ou le législateur, n'en apparaît pas moins clairement dans le fonctionnement quotidien des institutions publiques.

Le maintien en vigueur de certaines dispositions du droit allemand en Alsace et Moselle après le retour de l'Alsace-Lorraine à la France en 1918<sup>2</sup> ou la coexistence, dans la Pologne de l'entre-deux guerres, de différents systèmes juridiques hérités de plusieurs Etats prédécesseurs en attendant l'unification du droit civil<sup>3</sup>, sont des exemples classiques de la première tendance. L'édification au moins potentielle de systèmes régionaux différenciés par le législateur belge, entre 1974 et 1980<sup>4</sup>, avant la mise en place des collectivités régionales, offre un exemple de la seconde tendance.

2. J.-M. WOEHLING, J.-Cl. Alsace-Moselle, fasc. 30 et 210.

3. M. SOSNIAK, « Le droit interlocal et le droit international privé », *Annuaire polonais de droit international*, vol. IX, 1977-1978, 235-249, pp. 239-243.

4. Entre 1974 et 1980, des comités ministériels chargés d'affaire régionales avaient été institués au sein du gouvernement belge. Ils proposaient au Chef de l'Etat de prendre des arrêtés royaux exclusivement applicables en région wallonne, en région flamande ou en région bruxelloise, selon le cas. En outre, des conseils régionaux consultatifs ont existé de 1974 à 1977. Ils pouvaient suggérer l'adoption de lois belges exclusivement applicables dans l'une des trois régions précitées. Sur cette phase de la réforme des institutions en Belgique ; F. DELPEREE, « La régionalisation en Belgique, An X », *Revue internationale des sciences administratives*, 1979, 331-339 ; G. SOUMERYN, « Aspects institutionnels de la régionalisation préparatoire », *Journal des tribunaux*, 1977, 109-115.

Il appartiendra toujours au Constituant ou au législateur national de déterminer la mesure dans laquelle ces atteintes à l'uniformité législative sont compatibles avec les principes constitutionnels en vigueur dans l'Etat, notamment dans le domaine des libertés fondamentales.

### B. La coexistence de systèmes partiels couvrant l'ensemble du territoire étatique ou l'institution d'un statut particulier

Une autre distinction peut être opérée entre les droits nationaux dont le caractère non unifié résulte de la présence d'un seul système dérogatoire au sein du système juridique de l'Etat, et ceux qui admettent l'existence de systèmes partiels couvrant la totalité de l'assise territoriale de l'ordre interne. Les premiers apparaissent comme des exceptions dans des Etats unitaires où la règle est l'unité législative : droit local d'Alsace-Moselle, par exemple. Les seconds sont des anomalies, héritages d'un passé mouvementé ou préludes à la restructuration de l'Etat sur une base régionale ou fédérale : c'est le cas du système polonais de l'entre-deux guerres et du système régional belge de 1974 à 1980.

### C. Les systèmes partiels à base territoriale ou personnelle

La législation particulière englobée dans un tel ordre juridique non unifié est généralement à base territoriale. On ne doit cependant pas perdre de vue l'hypothèse de minorités ethniques, linguistiques ou religieuses, non constituées en collectivités publiques autonomes et mélangées avec le reste de la population, auxquelles le législateur de l'Etat peut réserver un statut personnel particulier. Malheureusement, cette solution, que connaissaient certains Etats d'Europe centrale, est en passe d'y disparaître, au profit d'un nouveau découpage de territoires prétendument « purifiés ». Elle semble connaître actuellement un regain de faveur en Pologne, au profit de la minorité allemande, et en Estonie, en raison de l'importante population d'origine russe qui y vit.

## II. LES SYSTEMES JURIDIQUES NON UNIFIES DES ETATS COMPOSES

Les systèmes normatifs coexistant dans un droit étatique sont constitués de règles gouvernant, pour une partie de la vie de leurs membres, des sociétés humaines particulières englobées dans l'Etat. Lorsque ces groupements sont habilités par le pouvoir central à se donner une législation spécifique et à la modifier eux-mêmes à l'avenir, le complexe de normes qui leur sont propres peut être qualifié d'*ordre juridique* partiel. L'Etat est dit « composé », car il octroie à ces groupes la personnalité juridique de droit public et les érige en collectivités qu'il dote de certaines compétences législatives, administratives, voire juridictionnelles. Tels sont aujourd'hui les Etats fédéraux ou les Etats dont les collectivités régionales sont dotées d'un pouvoir législatif propre.

Ici également, diverses classifications sont possibles, par-delà le caractère territorial ou personnel des ordres juridiques partiels englobés dans le droit national. On peut distinguer les systèmes selon que l'existence des statuts particuliers est, ou non, constitutionnellement garantie (A) ; selon que les statuts particuliers reposent sur du droit écrit ou coutumier (B) ; et selon qu'il existe ou non des tribunaux propres aux groupements dotés de ces statuts particuliers (C).

### A. Les systèmes non unifiés garantissant ou non le partage des compétences matérielles entre la collectivité générale et les collectivités particulières

La plus importante classification se fonde sur la garantie du respect du partage des compétences matérielles entre la collectivité générale et les diverses collectivités particulières, régionales ou fédérées. Lorsque la Constitution de l'Etat peut seule établir et modifier cette répartition, il existe normalement un parfait « équilibre » entre l'ordre juridique commun et les ordres juridiques de base, entre le législateur central et les législateurs locaux : en principe, le législateur central ne peut porter atteinte au caractère complexe du système normatif de l'Etat.

Répondent le plus souvent à ce critère les Etats fédéraux<sup>5</sup> ou encore ceux qui pratiquent le régionalisme politique, dans la mesure où leurs collectivités régionales jouissent d'un pouvoir législatif aux seules fins de compléter, préciser ou adapter la législation de base en vigueur sur toute l'étendue du territoire national, sans être à même de participer directement à la prise des décisions les plus importantes au niveau central, ni posséder le droit de fixer librement la forme de leurs institutions<sup>6</sup>.

Si la Constitution ne garantit pas le caractère complexe de l'Etat et de son droit, le législateur national est en mesure de supprimer les ordres normatifs partiels (locaux ou personnels) dont il avait auparavant admis l'existence. Pareils systèmes où le législateur national, à la fois juge et partie, détient un rôle prédominant, sont « déséquilibrés », la tradition ou l'inertie assurant seules une certaine stabilité au système juridique particulier. Telles sont les relations entre les systèmes d'Angleterre, d'Ecosse, de l'île de Man et des îles Anglo-normandes<sup>7</sup>.

### B. Les ordres juridiques partiels de droit écrit, de droit coutumier, de droit confessionnel ou tribal

Les systèmes non unifiés des Etats composés ne sont pas constitués uniquement d'ordres partiels de droit écrit, dotés de législateurs particuliers. Il y a aussi des ordres juridiques qui admettent l'existence de systèmes partiels à base de droit coutumier comme le droit écossais<sup>8</sup>, voire de droit religieux ou traditionnel, comme dans les nombreux Etats qui ont conservé un droit confessionnel<sup>9</sup> ou des coutumes tribales<sup>10</sup>.

Dans ces derniers Etats, l'évolution des systèmes partiels est assurée par des autorités ou tribunaux locaux, tribaux ou religieux, chargés d'interpréter ou de dire le droit applicable à la collectivité intéressée<sup>11</sup>.

5. Ainsi, en Europe : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et la Suisse.

6. Ainsi, en Europe : l'Espagne, l'Italie et le Portugal (qui a concédé un statut d'autonomie à deux Régions insulaires : les Açores et Madère).

7. R. H. GRAVESON, « L'unification des différents systèmes juridiques en vigueur dans les îles britanniques », *Revue internationale de droit comparé*, 1966, 395-412 ; A. E. ANTON, « Les conflits de lois et de juridictions entre l'Angleterre et l'Ecosse », *Revue critique de droit international privé*, 1956, 191-221.

8. Même s'il est vrai que le droit écossais, découlant principalement du droit féodal et du droit romain, est fondamentalement un système de droit civil. Ph. SIMPSON, « Le droit écossais au Royaume-Uni », *supra* p. 33.

9. Tels le Maroc, l'Égypte ou l'Arabie saoudite.

10. Ph. FRANCESCAKIS, « Problèmes de droit international privé de l'Afrique noire indépendante », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, t. 112, 1964-II, pp. 283 et ss.

11. Sur le rôle des « légistes musulmans », S. A. Aldeeb Abu-Salih, *Non-musulmans en pays d'Islam*, éd. univ. Fribourg, 1979, pp. 112 et ss.

Tous ces ordres juridiques accordent aussi un rôle prépondérant au législateur national, du moins formellement, puisque le droit constitutionnel écrit peut fort bien reconnaître une place privilégiée au droit religieux, comme c'est de plus en plus souvent le cas dans les pays à forte population musulmane.

### C. Les systèmes non unifiés acceptant ou refusant des autorités judiciaires propres aux collectivités constitutives de l'Etat

La prévention et le règlement des conflits de normes au sein des Etats composés font toujours appel à des autorités judiciaires.

Lorsque les collectivités constitutives n'ont pas reçu en partage la fonction juridictionnelle, il est absolument nécessaire au bon fonctionnement du système que l'autorité centrale se réserve pour le tout la compétence relative à la détermination du domaine d'application spatiale des normes édictées par les entités de base<sup>12</sup>. En revanche, lorsque les collectivités constitutives disposent d'autorités juridictionnelles propres, chaque ordre partiel peut théoriquement posséder ses propres règles de conflits de lois, qui, s'adressant au juge « local », permettent à celui-ci de choisir le droit applicable au litige dont il est saisi. On peut dès lors comprendre que l'autorité centrale habilite les groupements de base à procéder eux-mêmes à la délimitation exacte de l'applicabilité spatiale de leurs propres normes, dans les limites qu'elle fixe. Le droit des Etats-Unis d'Amérique offre un exemple de ce procédé<sup>13</sup>. Mais il se peut également que l'autorité centrale prohibe l'intersection des ensembles normatifs produits par l'Etat et par ses collectivités composantes ; elle bâtit un système de répartition spatiale des compétences, dont les autorités législatives ou juridictionnelles des groupements de base pourront seulement combler les lacunes. Tel est le cas de la Suisse<sup>14</sup> ou de la Belgique<sup>15</sup>.

## CONCLUSION

On se rend compte ainsi que la coexistence des systèmes partiels dont se composent certains droits positifs étatiques est susceptible d'engendrer des conflits de lois relatifs à l'ap-

12. M. FALLON et Y. LEJEUNE, étude citée, *Annales de Droit de Louvain*, 1982, pp. 305 et 322-323.

13. Par référence à la *Full Faith and Credit Clause* (Const. des Etats-Unis, Art. IV, sect. I) qui impose à chaque Etat de reconnaître les lois et actes publics des autres Etats membres, et à la *Due Process Clause* (XIV<sup>e</sup> Amendement) qui requiert l'existence d'un lien substantiel entre la situation visée et l'Etat auteur de la loi dont on envisage l'application.

14. Cf. la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de droit intercantonal fiscal, citée par J.-F. AUBERT, *Droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel et Paris, Ides et Calendes, éd. Dalloz, 1967, t. I<sup>er</sup>, pp. 312-313.

15. Selon la Cour d'arbitrage, le système constitutionnel belge de répartition territoriale des compétences suppose que l'objet de tout décret communautaire puisse être localisé dans le territoire de sa compétence, de sorte que toute relation concrète soit réglée par un seul législateur. Pour être conforme à la Constitution belge, les critères de rattachement à l'assise territoriale d'une Communauté doivent permettre de situer le lieu où cette relation se déroule principalement, et de fixer ce lieu exclusivement dans l'aire de compétence de ladite Communauté. Par exemple, la Cour estime qu'un facteur linguistique de rattachement ne localise en aucune façon dans le territoire de sa compétence les relations que le législateur communautaire prétendrait régir exclusivement de la sorte (C. Arb., 30 janvier et 18 novembre 1986, nos 9, 10 et 29, rôles nos 8, 24 et 30).

plicabilité spatiale des normes internes aux Etats considérés. Il s'agit de conflits internes, tantôt interterritoriaux, tantôt interpersonnels. Il suffit pour cela que les éléments composants d'une situation juridique quelconque soient éparpillés dans l'espace national.

Dans le cas des systèmes à législateur unique, c'est bien évidemment ce législateur qui assure la coordination des sous-ensembles normatifs dont il admet la coexistence. Dans le cas des systèmes propres aux Etats composés, on trouve toujours un mécanisme qui garantit la cohésion, fonctionnellement vitale, du droit étatique. En particulier, lorsque la fonction juridictionnelle reste centralisée, c'est à l'autorité centrale qu'il revient nécessairement d'établir les règles destinées à assurer la coordination de l'applicabilité spatiale des règles nationales et des règles émanant des collectivités particulières.

Si l'on souhaite dégager un enseignement très simple de ce survol, on se bornera à constater qu'il est techniquement possible, et pratiquement réalisable, de « gérer » normativement la différence au sein de l'Etat, sans porter atteinte à l'unité de celui-ci et de son ordre juridique.

## L'EMERGENCE DES REGIONS ET DES COMMUNAUTES AU SEIN DE L'ETAT FEDERAL BELGE

Yves LEJEUNE

*Professeur à l'Université catholique de Louvain*

Sous l'effet des quatre vagues de réformes institutionnelles qu'elle a subies successivement, la Belgique est officiellement devenue, le 8 mai 1993 <sup>1</sup>, un Etat fédéral qui se compose de Communautés et de Régions. C'est du moins ce que proclame l'article 1<sup>er</sup> de sa Constitution, coordonnée et renumérotée le 17 février 1994 <sup>2</sup>. Cette mutation constitue l'aboutissement – provisoire ? – d'une restructuration entreprise en 1970, élargie en 1980 et approfondie en 1980-1989.

### I. LA LENTE PRISE DE CONSCIENCE DES COLLECTIVITES COMMUNAUTAIRES OU REGIONALES

La transformation progressive des structures de l'Etat belge (C) est le fruit d'une longue histoire, au cours de laquelle tant le mouvement flamand (A) que le mouvement wallon (B) cherchèrent à affermir l'identité, puis à promouvoir l'autonomie de collectivités différenciées au sein de la population belge <sup>3</sup>.

1. Date de la publication au *Moniteur belge* des dispositions concrétisant la révision constitutionnelle du 5 mai 1993.

2. *Moniteur belge*, 17 février 1994 (2<sup>e</sup> éd.). Dans la présente étude, on n'utilise que la nouvelle numérotation de la Constitution belge, laquelle comprend désormais 198 articles, sans compter les dispositions transitoires.

3. Cf. un excellent résumé de cette évolution chez le doyen J.-C. SCHOLSEM, « La situation en Belgique » [Conseil de l'Europe, doc. CDL - UDLAU (96)9], communication au séminaire UniDem