

Comparaison entre le pouvoir régional belge et le système français

par Yves LEJEUNE

La comparaison entre le rôle dévolu aux collectivités infraétatiques en France et en Belgique tire son intérêt du mouvement de régionalisation, puis de fédéralisation, que connaît l'État belge depuis plus de vingt ans.

C'est donc à ce système institutionnel complexe que sont consacrées les pages qui suivent. Des questions de terminologie retiennent d'abord brièvement l'attention. Le déploiement des autonomies régionales, respectivement en Belgique et en France, fait ensuite l'objet d'une approche comparative qui permettra de qualifier les modèles à l'œuvre dans les deux États.

Questions de terminologie

Toute réflexion sur la décentralisation ne peut manquer de susciter des questions de terminologie. La décentralisation, au sens strict, n'est pas le fédéralisme ; et la régionalisation, au sens large, est compatible tant avec une conception unitaire de l'État qu'avec un partage du pouvoir législatif entre les autorités centrales et celles de collectivités particulières. C'est pourquoi il importe d'éviter les pièges sémantiques en précisant d'emblée le contenu que le droit donne à ces concepts ou, à tout le moins, le sens auquel ils sont pris dans la présente étude.

Décentralisation et fédéralisme

De manière générale, la décentralisation territoriale s'entend du processus par lequel un État transfère à des institutions subétatiques la gestion politique et administrative des matières reconnues dorénavant comme étant du ressort et de la compétence de celles-ci. En droit, ce mouvement se traduit par l'octroi d'une autonomie organique et technique à un groupement humain territorialement délimité, pourvu de la personnalité juridique et doté de prérogatives de puissance publique qu'il exerce par le truchement d'organes représentatifs librement élus, chargés de la gestion des affaires qui lui sont spécialement confiées. Cependant l'autonomie reconnue à la collectivité décentralisée ne va pas sans contrôle, à peine de verser dans l'indépendance totale¹.

1. Voir Y. Lejeune « La notion de collectivité en droit public belge », *Liber Amicorum E. Krings*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, pp. 209-221.

La définition proposée est assez large pour englober la décentralisation dite « administrative » et le fédéralisme dans une même dynamique juridique². Ces deux modes d'aménagement des structures de l'État se différencient alors par le degré d'autonomie conféré aux collectivités secondaires ainsi que par la nature et l'ampleur des contrôles qui pèsent sur elles. En effet, dans la décentralisation administrative – souvent appelée en France « décentralisation tout court » –, la collectivité publique ne jouit pas du droit de fixer elle-même la forme de ses institutions : ce pouvoir appartient à l'État. Les décisions qu'elle prend s'expriment par des actes administratifs, dotés d'une force juridique inférieure à celle de la loi. Ces actes sont soumis à un contrôle gouvernemental dit de tutelle, sanctionnant le devoir de respecter le droit supérieur (actes législatifs, gouvernementaux et ministériels ; traités internationaux directement applicables aux particuliers dans l'État) et, pour autant que ce droit le prescrive, l'intérêt général dont le contrôleur est le gardien.

En revanche, dans un système fédéral, l'autonomie organisationnelle des collectivités fédérées s'étend au domaine constituant, ce qui leur permet de déterminer librement les règles fondamentales d'organisation et de fonctionnement de leurs organes en se conformant aux principes énoncés par la Constitution de l'État. Ces collectivités règlent leurs affaires non seulement sur le plan de l'administration, mais aussi sur ceux de la législation, du gouvernement et, parfois, de la justice. Elles développent de véritables ordres juridiques partiels au sein du droit interne et peuvent octroyer la personnalité juridique à des collectivités inférieures distinctes d'elles mais placées sous leur contrôle. Elles sont également associées au fonctionnement du pouvoir central par la part qu'elles prennent, *qualitate qua*, à la révision de la Constitution fédérale et à l'élaboration des lois nationales. Le contrôle auquel elles sont soumises est confié à une ou plusieurs juridictions qui répriment les atteintes portées à la Constitution fédérale et, en particulier, les violations de la répartition des compétences entre l'État et ses collectivités constitutives.

Région et Régionalisation

Si l'on adopte pour critère de classement non plus le degré et les modalités de l'autonomie accordée aux collectivités infraétatiques, mais bien le niveau auquel celles-ci se situent dans la structure de l'État, on baptisera assez facilement « Régions » les collectivités publiques qui occupent l'échelon immédiatement inférieur à celui de l'État central³, et « régionalisation » le processus par lequel l'État crée, organise, intègre ou institutionnalise ces collectivités⁴.

2. Même le fédéralisme par agrégation-mouvement historiquement centripète relève en droit de la décentralisation ainsi entendue (voir à cet égard Y. Lejeune, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, Paris, L.G.D.J., 1984, n° 12 et ss., pp. 29 et ss., spéc. n° 15, pp. 32-33).

3. Pour reprendre la définition retenue par l'Assemblée des Régions d'Europe (association de droit privé régie par le Code civil local alsacien, constitué dans le but de renforcer la représentation de ses membres auprès de la Communauté européenne et du Conseil de l'Europe), le terme de « Régions » se réfère aux entités situées immédiatement au-dessous du niveau de l'État central, dotées de la représentativité politique, celle-ci étant assurée par l'existence d'un conseil régional élu ou, à défaut, par une association ou un organisme constitué au niveau de la Région par les collectivités de niveau immédiatement inférieur.

4. Voir la Charte communautaire de la régionalisation, jointe à la résolution adoptée le 18 novembre 1988 par le parlement européen « sur la politique régionale communautaire et le rôle des régions » (J.O. n° 326 du 19 décembre 1988, pp. 289 et ss.).

En pareille perspective, la collectivité « régionale » peut être pourvue de compétences de nature administrative qu'elle exerce sous le contrôle de l'autorité centrale ; son statut relève alors de la *décentralisation* au sens strict. Elle peut aussi être investie de fonctions étatiques, qu'elle partage avec l'autorité centrale selon le schéma classique du *fédéralisme*, et jouir du droit de fixer librement la forme de ses institutions dans les limites tracées par la Constitution fédérale. Elle peut encore être dotée 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 disposer d'un pouvoir constituant partiel : on entre alors dans un système de *régionalisation politique*, formule intermédiaire entre la décentralisation et le fédéralisme.

Le déploiement des autonomies régionales

À la lumière de ces définitions, on s'emploiera à comparer les statuts respectifs des collectivités « régionales » en Belgique et en France, pour situer la régionalisation française par rapport au système belge.

Le statut des Communautés et des Régions belges⁵

La Belgique comprend deux types de collectivités publiques de niveau régional implantées sur les mêmes portions du territoire national : d'une part, la Communauté flamande, la Communauté (d'expression) française et la Communauté germanophone ; d'autre part, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale.

La Communauté flamande regroupe les 5,9 millions de Belges d'expression néerlandaise de Flandre et de Bruxelles ; la Communauté française regroupe les 3,9 millions de belges francophones de Wallonie et de Bruxelles ; la Communauté germanophone comprend 67 000 Belges de langue allemande. Le territoire de la Région flamande couvre 13 512 km² ; le territoire de la Région wallonne (16 844 km²) englobe celui de la Communauté germanophone (854 km²). Le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale correspond à celui des 19 communes de l'agglomération bruxelloise et couvre 162 km².

Les régions sont visées aux articles 107 quater et 108 ter de la Constitution ; les Communautés, aux articles 3 ter, 59 bis et 59 ter.

Les régions répondent essentiellement à des aspirations d'autonomie socio-économique. Elles exercent leurs compétences dans dix domaines détaillés par les articles 6 et 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 : citons l'aménagement du territoire et l'urbanisme, la politique économique, les routes et les voies hydrauliques, les transports, la tutelle de droit commun sur les collectivités locales. Les Communautés, elles, sont le produit d'aspirations à l'autonomie culturelle et linguistique. Leurs compétences, énumérées par les articles 59 bis et 59 ter de la Constitution ainsi que

5. Sur l'évolution des structures politiques de la Belgique au cours de la décennie précédente, voy. par ex. l'aperçu donné par R. Ergec, « Un État fédéral en gestation : les réformes institutionnelles belges de 1988-1989 », R.D.P., 1991, pp. 1593-1615.

par les articles 4 et 5 de la loi spéciale du 8 août 1980, comprennent notamment les matières dites « personnalisables », parmi lesquelles on citera l'application de la politique de dispensation des soins et de la politique d'aide sociale, sans qu'il soit possible de modifier la législation organique.

Les Communautés et les Régions sont dotées d'organes législatifs, exécutifs et administratifs propres. Chacune d'entre elles s'exprime par le truchement d'une assemblée délibérante appelée Conseil, composé de mandataires élus 3, et d'un gouvernement collégial désigné sous le nom d'Exécutif, élu par le Conseil en son sein. Les Conseils légifèrent par voie de décrets ayant force de loi. Ces décrets sont exécutés par des arrêtés qu'adopte l'exécutif régional ou communautaire. Chaque Communauté ou Région dispose en outre d'une administration propre, chargée de mettre en œuvre la politique de l'Exécutif. En revanche, ces collectivités n'ont le droit ni de créer ni d'organiser aucun tribunal.

Les dernières réformes institutionnelles adoptées en 1993 tendent notamment à attribuer aux Communautés et aux Régions le pouvoir de conclure des traités internationaux, ainsi que d'agir pour le compte de l'État belge au sein des organisations internationales ou supranationales dont les finalités recouvrent en tout ou en partie les domaines de compétence communautaire ou régionale⁶.

En règle générale, les Communautés et les Régions sont dotées d'un statut juridique identique. Elles disposent des mêmes pouvoirs et des mêmes institutions et les mécanismes de leur financement sont analogues. Quelques exceptions valent cependant la peine d'être mentionnées.

La Région de Bruxelles-capitale diffère des autres à certains égards. Ces différences s'expliquent par la structure dualiste de l'agglomération bruxelloise, où cohabitent des francophones et des flamands, à raison de 85 % et 15 % respectivement. C'est pourquoi Bruxelles est dotée d'un statut bilingue. En outre, si cette Région dispose des mêmes compétences que les deux autres, elle est soumise à des contrôles s'apparentant à une tutelle de l'autorité nationale dans certains domaines afin de sauvegarder le statut de capitale et le rôle international de l'agglomération. De plus, les normes principales édictées dans la Région de Bruxelles-Capitale sont des « ordonnances », dont le rang est légèrement inférieur à celui des lois et des décrets. Enfin, en vue de protéger la minorité flamande, les techniques de protection en vigueur au niveau national ont été transposées à l'échelon bruxellois : l'Exécutif est de composition linguistiquement paritaire (le président excepté) et certaines normes doivent être adoptées à la double majorité des deux groupes linguistiques existant au sein du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

Par ailleurs, il existe une asymétrie entre les institutions flamandes et les institutions francophones. Les compétences de la Région flamande et de la Communauté flamande sont exercées par une assemblée unique et un Exécutif unique : le Conseil flamand et l'Exécutif flamand, tandis que la Région wallonne et la Communauté française ont chacune leur propre assemblée et leur propre exécutif⁷. Quant à la Communauté germanophone, son

6. C'est le cas des Communautés européennes.

7. Depuis le 1^{er} janvier 1991, la Communauté française et la région wallonne exercent conjointement certaines compétences, au nombre desquelles figurent le tourisme, le transport scolaire et la formation professionnelle des travailleurs, par l'intermédiaire d'un « Etablissement », organisme public constitué de membres des deux Exécutifs (accord de coopération du 17 novembre 1990, complété en 1992).

statut ne diffère guère de celui des deux autres, si ce n'est qu'elle ne dispose pas d'une compétence linguistique et que son statut est régi non par une loi spéciale, mais par des lois nationales ordinaires.

Si la création des Communautés et des Régions est l'œuvre de la Constitution belge, c'est le législateur national statuant à une majorité spéciale qui, pour l'essentiel, les a organisées. Le système institutionnel et les compétences des Communautés et des Régions sont ainsi prémunis contre des modifications intempestives ou réalisées contre la volonté de l'une des deux grandes Communautés. En effet, la procédure de révision de la Constitution est fort rigide⁸ et les lois spéciales requièrent, outre les deux tiers des suffrages exprimés, la majorité des présences et des suffrages dans chaque groupe linguistique de chaque Chambre législative nationale combinée avec la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein de chaque Chambre.

Une caractéristique fondamentale du système belge de répartition des compétences tient au fait que, contrairement à la plupart des systèmes fédéraux, c'est le pouvoir national qui détient la compétence résiduelle, tandis que les Communautés et les Régions sont investies de compétences d'attribution, limitativement énumérées dans la Constitution et les lois qui la complètent⁹. Les compétences communautaires et régionales sont, en principe, exclusives. Les réformes institutionnelles de 1988-1989 ont cependant introduit plusieurs matières qui relèvent de la compétence conjointe de différents niveaux de pouvoirs. Ainsi, dans le domaine du commerce extérieur, les compétences régionales s'exercent sans préjudice d'une politique nationale de coordination, de promotion et de coopération en la matière. La doctrine s'accorde généralement à voir dans ces compétences des attributions « parallèles ». À côté de celles-ci, on peut aussi identifier des compétences partagées selon la technique de la législation nationale cadre ou selon celle du partage entre la compétence normative nationale et la compétence d'application des normes ainsi édictées.

Après un renouvellement intégral des deux Chambres législatives nationales (consécutif à une dissolution automatiquement entraînée par l'adoption d'une déclaration de révisibilité de certaines dispositions constitutionnelles), toute révision de la Constitution requiert la présence des deux tiers des membres de chaque Chambre et une majorité de deux tiers des suffrages exprimés au sein de chaque Chambre. Voy. Const. belge, art. 131.

Il est aujourd'hui question d'accorder cette compétence résiduelle aux Communautés et aux Régions par une révision constitutionnelle.

Le règlement des différends juridiques entre l'État, les Communautés et les Régions a été confié à des juridictions instituées par l'autorité centrale, pour garantir le partage des compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions, le Constituant belge a, en effet, créé une juridiction spécialisée : la Cour d'arbitrage. De composition linguistiquement paritaire, cette Cour annule les lois, décrets ou ordonnances qui empiètent sur les compétences législatives de l'État ou de l'une de ses collectivités constitutives. Elle peut être saisie par tout particulier justifiant d'un intérêt, par le Conseil des ministres belges, par les Exécutifs communautaires ou régionaux ou par les

8. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, art. 3.

9. Sous les réserves mentionnées supra.

présidents des assemblées législatives. À ce contrôle par voie d'action, s'ajoute celui exercé à la suite d'un renvoi préjudiciel par une juridiction judiciaire ou administrative. Pour les actes administratifs qui seraient entachés d'un vice analogue, le contrôle est exercé par les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions administratives. Le Conseil d'État peut annuler les actes administratifs entachés d'excès de compétences et les juridictions judiciaires peuvent refuser de les appliquer.

Les traits distinctifs des « régionalismes » belge et français

Les différences entre le statut des Régions françaises et celui des collectivités « régionales » belges sautent aux yeux.

Faut-il le rappeler ? Les Régions sont, en France, créées par la loi, même si leur qualification de « collectivités territoriales » leur vaut d'être organisées conformément au principe constitutionnel fondamental de « libre administration » (Const., art. 34 et 72). Ce principe implique, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, que ces collectivités disposent de conseils élus dotés d'attributions effectives. En revanche, ni l'existence ni les compétences des Régions ne sont garanties ou simplement protégées par la Constitution.

Les Régions françaises ne disposent d'aucune compétence législative, mais d'attributions purement administratives qui étaient auparavant dévolues à des administrations centrales ou déconcentrées. Quoique le législateur ait initialement prévu une répartition des tâches entre l'État et les collectivités territoriales qui réserve aux Régions l'intégralité d'un domaine de compétence et l'affectation des ressources correspondantes¹⁰, l'État conserve d'importants pouvoirs d'intervention. Il n'existe pas de matières entièrement dévolues aux Régions. Toutes les compétences qui leur ont été attribuées – notamment leur développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique – sont partagées avec l'État, quand ce n'est pas avec les communes et les départements.

L'État conserve le pouvoir du dernier mot : il peut évidemment légiférer dans les domaines de compétence régionale. Il dispose aussi d'un pouvoir de contrôle administratif confié au préfet de Région, et d'un pouvoir de tutelle financière exercé par les chambres régionales des comptes.

Le régionalisme français s'inscrit donc sans difficulté dans la perspective classique de la décentralisation au sens strict, encore appelée décentralisation administrative.

Il n'en va pas de même des Communautés et des Régions belges. Leurs règles de compétence, d'organisation et de fonctionnement relèvent désormais d'un système véritablement fédéral, dans lequel s'est effectuée une sorte de « partage de la souveraineté » entre partenaires égaux. La garantie constitutionnelle de l'existence et de l'autonomie législative des collectivités « régionales » en Belgique, l'exclusivité des compétences qui leur ont été octroyées¹¹,

10. Sauf quelques rares exceptions.

11. Les compromis politiques actuels prévoient cependant d'autoriser les Communautés et les Régions à modifier les règles de base relatives à la composition et au fonctionnement de leurs organes.

l'absence de contrôle de tutelle¹² à leur égard : tout cela est conforme au génie du fédéralisme étatique. Mais d'autres traits distinguent la structure de l'État belge de la forme classique de l'État fédéral : superposition de deux types de collectivités « régionales », absence presque totale d'un pouvoir d'auto-organisation « régional »¹³, identité presque complète du personnel politique national et « régional », impossibilité pour les Communautés et les Régions de prendre part à la révision de la Constitution belge ou de concourir à l'élaboration des lois « ordinaires »...

En Belgique, les formules de la décentralisation administrative et du régionalisme politique sont dépassées depuis longtemps. En somme, la meilleure façon de qualifier le système belge actuel est de parler de « fédéralisme *sui generis* ».

Y. L.

Yves Lejeune est Professeur à l'Université catholique de Louvain

12. Sauf en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone. Comme on l'a vu plus haut, cette situation serait appelée à changer fondamentalement si la nouvelle phase de réforme de l'État était menée à son terme.

13. Les réformes institutionnelles adoptées en 1993 se donnent pour objet d'« achever la structure fédérale de l'État ». L'article 1^{er} de la Constitution proclame que la Belgique est un État fédéral composé de Communautés et de Régions ». Néanmoins la nouvelle composition du Sénat (71 membres) serait strictement proportionnelle à la population et les Communautés (pas les Régions) n'y enverraient qu'un nombre limité de sénateurs (10 membres du Conseil flamand et 1 membre du Conseil de la Communauté germanophone). Il est vrai qu'en exigeant depuis 1970 que le gouvernement belge compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise, l'article 86 bis de la Constitution accorde en fait aux représentants de la minorité francophone de Belgique un poids politique égal à celui des représentants de la majorité flamande.

La Décentralisation en France, en Europe et aux États-Unis : une étude comparée

par Vivien A. SCHMIDT

Depuis au moins une vingtaine d'années, la décentralisation se réalise dans tous les pays de l'Europe aussi bien que dans les États-Unis, poussée par les mêmes types d'exigences, c'est-à-dire les demandes de démocratie locale, la crise de l'État providence, et les charges croissantes des collectivités locales. Mais même si les raisons de la montée de la décentralisation sont à peu près les mêmes, la politique de décentralisation et ses modalités varient énormément de pays en pays. Pour voir clair, il faudrait d'abord considérer la décentralisation en France, où les réformes récentes rompent avec une longue histoire de méfiance pour la liberté locale, et puis la comparer aux autres pays Européens, qui sont allés, pour la plupart beaucoup plus loin dans leurs réformes, et ensuite aux États-Unis, où la décentralisation est encore, et depuis toujours, beaucoup plus poussée.

La décentralisation en France

Les grandes réformes de la décentralisation en France qui commencèrent en 1982 par abolir la tutelle du préfet et transférer ses pouvoirs exécutifs aux présidents des conseils généraux et régionaux ont surmonté un blocage de très longue date. En France depuis la Révolution, la liberté locale a pour la plupart été vue comme une menace à l'unité nationale. La décentralisation est toujours restée en question, à tel point que le suffrage universel dans les élections pour les dirigeants de la nation surviennent dès 1848, mais doivent attendre beaucoup plus longtemps pour les dirigeants locaux. Ce n'est pas avant 1884 que l'élection des maires est fixée par une loi organique – et ceci toujours par le biais du conseil municipal ; ce n'est pas avant 1982 que les présidents des conseils régionaux sont élus. Pour la France, les élections nationales sont vues comme un soutien à l'unité nationale, tandis que les élections locales sont ressenties comme une menace à cette même unité.

En France, en plus, il a toujours été difficile si non impossible de réformer le système local. Les législateurs ont d'habitude été des décentralisateurs hors pair quand ils ne détenaient pas le pouvoir, des centralisateurs avoués au moment qu'ils le gagnaient¹.

1. Alexis de Tocqueville était un des premiers à décrire ce phénomène. Voir : Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution, fragments et notes inédites* (Paris : NRF, Gallimard), p. 343.