

# La Communauté germanophone et la sixième réforme de l'État

par

Christian BEHRENDT\* et Martin VRANCKEN\*\*

**Contribution disponible en ligne à l'adresse électronique permanente :**

<http://hdl.handle.net/2268/156575>

[Contribution destinée à l'ouvrage à paraître en janvier 2014

à l'occasion du 30<sup>e</sup> anniversaire du gouvernement de la Communauté germanophone,  
Karl-Heinz LAMBERTZ, Stephan FÖRSTER et Katrin STANGHERLIN (éds.), Bruges, La Charte].

## Introduction

1. – L'accord institutionnel du 11 octobre 2011<sup>1</sup>, clef de voûte de la sixième réforme de l'État, fait l'objet d'une traduction en textes juridiques par la Chambre des Représentants et le Sénat depuis maintenant plus d'un an.

Bien qu'elle ait été négociée par les néerlandophones et les francophones, cette nouvelle réforme de l'État n'en comporte pas moins des implications notables pour la Communauté germanophone. La présente contribution se propose d'en fournir un bref aperçu.

2. – À cet égard, il nous sera permis d'insister sur le caractère provisoire et inachevé de notre commentaire. Cette imperfection est en effet inhérente à l'entreprise à laquelle nous nous sommes attelés : notre examen se fonde sur l'accord institutionnel de 2011, sur des propositions de révision constitutionnelle, sur des propositions de lois spéciales et ordinaires, ainsi que sur les avis que la section de législation du Conseil d'État a rendus à propos de ces différentes propositions de loi<sup>2</sup>. Il s'agit là des textes disponibles au 14 septembre 2013 – c'est-à-dire au moment où la sixième réforme de l'État est pleinement en cours, et où nous mettons la dernière main à la présente contribution (la remise de celle-ci nous ayant été demandée pour le 15 septembre 2013). Or, si un premier volet de la réforme de l'État a déjà été adopté par le Parlement fédéral en 2012<sup>3</sup>, il ne nous est pas possible d'affirmer qu'il en ira nécessairement de

---

\* Professeur ordinaire, titulaire de la chaire de droit constitutionnel à l'Université de Liège ; assesseur au Conseil d'État. – Dr. iur. (Paris 1 Panthéon-Sorbonne), MJur (Oxford), LL.M. (Yale).

\*\* Assistant au service de droit constitutionnel de l'Université de Liège. – Licencié en notariat.

<sup>1</sup> L'accord a été publié au travers de plusieurs canaux et parfois avec des paginations différentes. Pour les besoins de la présente contribution, nous nous référons à la version de l'Accord telle que publiée dans les *Documents parlementaires* de la Chambre des représentants, au n° 53-1964/016, et à la pagination de celle-ci.

<sup>2</sup> Comme on le sait, la section de législation ne donne pas d'avis sur les propositions de révision de la Constitution.

<sup>3</sup> Voy. notamment les révisions constitutionnelles ainsi que les différentes lois spéciales et ordinaires du 19 juillet 2012 (*Moniteur belge*, 22 août).

même pour les volets suivants de la réforme de l'Etat et dont il est actuellement saisi<sup>4</sup>, car les représentants de la Nation restent bien entendu juridiquement souverains du vote qu'ils entendent réserver à ces textes –

---

<sup>4</sup> À la date du 14 septembre 2013, il s'agit des documents suivants :

- Documents déposés à la Chambre des représentants et actuellement à l'examen :

Proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution (*Doc. parl.*, n° 53-2966/1 du 24 juillet 2013), Proposition de révision de l'article 143 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 53-2967/1 du 24 juillet 2013), Proposition de révision de l'article 142 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 53-2969/1 du 24 juillet 2013), Proposition de révision de l'article 142 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 53-2971/1 du 24 juillet 2013), Proposition de loi spéciale « portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales » (*Doc. parl.*, n° 53-2968/1 du 24 juillet 2013), Proposition de loi spéciale « modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle » (*Doc. parl.*, n° 53-2970/1 du 24 juillet 2013), Proposition de loi spéciale « portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences » (*Doc. parl.*, n° 53-2974/1 du 24 juillet 2013), Proposition de loi « relative au mécanisme de responsabilisation climat » (*Doc. parl.*, n° 53-2965/1 du 24 juillet 2013), Proposition de loi « modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques et modifiant le Code électoral » (*Doc. parl.*, n° 53-2972/1 du 24 juillet 2013), Proposition de loi « modifiant la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales pour l'élection du Parlement européen et modifiant la loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement flamand, du Parlement wallon, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle en matière de communications officielles des autorités publiques » (*Doc. parl.*, n° 53-2973/1 du 24 juillet 2013).

- Documents déposés au Sénat et actuellement à l'examen :

Proposition de révision de l'article 43 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1720/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 44 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1721/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 46 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1722/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 64 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1723/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 67 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1724/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 68 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1725/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 69 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1726/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 70 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1727/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 71 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1728/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 72 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1729/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 119 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1730/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 56 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1731/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 57 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1732/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 100 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1733/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 74 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1734/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 77 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1735/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 78 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1736/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 75 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1737/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 76 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1738/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 79 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1739/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 80 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1740/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 81 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1741/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 82 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1742/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 167 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1743/1 du 19 juillet 2012), Proposition d'insertion d'un article 39bis dans le Titre III de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1749/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 65 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1750/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 117 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1751/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 118, par. 2, de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1752/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 123, par. 2, de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-1753/1 du 19 juillet 2012), Proposition de révision de l'article 5, alinéa 2, de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-2235/1 du 25 juillet 2013), Proposition de révision de l'article 11bis de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-2236/1 du 25 juillet 2013), Proposition de révision de l'article 41 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-2237/1 du 25 juillet 2013), Proposition de révision de l'article 162 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-2238/1 du 25 juillet 2013), Proposition de révision de l'article 170, par. 3, de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-2239/1 du 25 juillet 2013), Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution en vue de garantir le droit aux allocations familiales (*Doc. parl.*, n° 5-2240/1 du 25 juillet 2013), Proposition d'insertion d'un article 135bis dans la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-2241/1 du 25 juillet 2013), Proposition de révision de l'article 144 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-2242/1 du 25 juillet 2013), Proposition de révision de l'article 151, par. 1<sup>er</sup>, de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-2243/1 du 25 juillet 2013), Proposition de révision de l'article 180 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5-2244/1 du 25 juillet 2013), Proposition de loi spéciale « insérant un article 217<sup>quater</sup> et un article 217<sup>quinquies</sup> dans le Code électoral » (*Doc. parl.*, n° 5-1745/1 du 19 juillet 2012), Proposition de loi spéciale « modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, suite à la réforme du Sénat » (*Doc. parl.*, n° 5-1746/1 du 19 juillet 2012), Proposition de loi spéciale « modifiant la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution » (*Doc. parl.*, n° 5-1754/1 du 19 juillet 2012), Proposition de loi spéciale « modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises » (*Doc. parl.*, n° 5-1815/1 du 24 octobre 2012), Proposition de loi spéciale « relative à la Sixième Réforme de l'État » (*Doc. parl.*, n° 5-2232/1 du 25 juillet 2013), Proposition de loi « modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat » (*Doc. parl.*, n° 5-1744/1 du 19 juillet 2012), Proposition de loi « modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone suite à la réforme du Sénat » (*Doc. parl.*, n° 5-1747/1 du 19 juillet 2012), Proposition de loi « modifiant la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives » (*Doc. parl.*, n°

et ceci d'ailleurs tant en leur qualité de titulaires du pouvoir constituant dérivé qu'en celle de législateurs. Dans ce contexte, on notera bien entendu que la volonté des huit partis qui ont pris part aux négociations institutionnelles est de fidèlement exécuter l'accord institutionnel d'octobre 2011, mais que cette intention politique n'est pas suffisante pour permettre l'affirmation académique selon laquelle que le vote serait avec certitude acquis. C'est donc pour cette raison, élémentaire sur le plan scientifique, que nous recourons par la suite au conditionnel pour commenter les différentes réformes envisagées.

**3. –** Au présent stade de l'exécution de l'accord institutionnel, et sous réserve donc de l'aboutissement du processus, les implications de la sixième réforme de l'État pour la Communauté germanophone sont diverses.

Elles ont tout d'abord trait à sa représentation dans les assemblées législatives fédérales **(I)**.

La Communauté recevrait ensuite un certain nombre de compétences ayant trait à l'autonomie constitutive, aux matières culturelles et aux matières personnalisables ; et dans ce contexte, nous dirons aussi quelques mots du financement de ces nouvelles compétences **(II)**.

Enfin, à côté des matières que la Communauté germanophone acquerrait en tant qu'institution communautaire, il paraît indiqué de ne pas complètement exclure de notre exposé les nouvelles compétences qui seraient attribuées aux institutions *régionales* **(III)** : la question se posera en effet de savoir s'il ne serait pas indiqué d'attribuer à la Communauté germanophone, par le biais du mécanisme consacré à l'article 139 de la Constitution, l'exercice de certaines de ces prérogatives nouvellement régionalisées, dans la mesure où il s'agirait de matières qui

- soit entretiennent des liens insécables avec des compétences régionales dont l'exercice a d'ores et déjà été transféré à la Communauté germanophone (nous songeons ici en particulier aux nouveaux segments de la politique de l'emploi qui seront conférés aux Régions, étant précisé que la Communauté germanophone assure déjà l'exercice de tous les aspects de la politique de l'emploi qui relèvent actuellement de la compétence des Régions)
- soit ressortissent jusqu'à présent à la compétence des Communautés (nous songeons ici à la matière du tourisme).

\* \*

Qu'il nous donc soit permis de débiter notre exposé en nous intéressant en premier lieu à la représentation de la Communauté germanophone au Sénat et à la Chambre des Représentants.

---

5-1748/1 du 19 juillet 2012), Proposition de loi « modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution » (*Doc. parl.*, n° 5-1755/1 du 19 juillet 2012), Proposition de loi « relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution » (*Doc. parl.*, n° 5-2233/1 du 25 juillet 2013), Proposition de loi « relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution » (*Doc. parl.*, n° 5-2234/1 du 25 juillet 2013), Proposition de loi « portant création d'une Commission fédérale de déontologie » (*Doc. parl.*, n° 5-2245/1 du 25 juillet 2013).

## I. La représentation de la Communauté germanophone au Sénat et à la Chambre des Représentants

4. – La réforme du Sénat et sa transformation en une chambre des entités fédérées apportent peu de modifications à la représentation de la Communauté germanophone dans son hémicycle. En effet, si l'accord institutionnel prévoit de réduire le nombre de parlementaires fédéraux, il acte cependant que la représentation de la Communauté germanophone demeure inchangée<sup>5</sup>.

Concrétisant l'accord, des propositions de révision des articles 67 et 68 de la Constitution ont ainsi été déposées au Sénat. Celles-ci prévoient la désignation par la Communauté germanophone d'un sénateur en son sein<sup>6</sup>, à la majorité absolue des suffrages exprimés<sup>7</sup>.

5. – S'agissant cependant des indemnités que perçoivent les sénateurs des entités fédérées, celles-ci seraient désormais à la charge des Communautés ou des Régions qui les ont désignés, et non plus de la dotation du Sénat<sup>8</sup>. Le montant de cette indemnité serait du reste déterminé par le Parlement de communauté ou de région concerné<sup>9</sup>, sauf en ce qui concerne la Communauté germanophone. En effet, l'indemnité du sénateur germanophone correspondrait à l'indemnité des sénateurs désignés par le Parlement wallon, sans possibilité pour le Parlement de la Communauté germanophone – qui pourtant en est le débiteur – d'en modifier le montant<sup>10</sup>. Cela étant dit, une proposition de loi « modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone » (cette loi sera ci-après désignée par l'abréviation LGerm) prévoit que « [cette] Communauté se verra attribuer un montant qui correspond à l'indemnité que les sénateurs des entités fédérées désignés par le Parlement wallon perçoivent », et ceci annuellement<sup>11</sup>.

6. – Si la représentation de la Communauté germanophone au Sénat est maintenue dans les mêmes conditions qu'auparavant, la sixième réforme de l'État n'entérine par contre aucun changement en ce qui concerne sa représentation à la Chambre des représentants, et ce en dépit des revendications germanophones en ce sens<sup>12</sup>.

---

<sup>5</sup> Accord institutionnel, *Doc. parl.*, Ch., 2011-12, n° 53-1964/016, p. 5.

<sup>6</sup> Proposition de révision de l'article 67 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-12, n°5-1724/1).

<sup>7</sup> Proposition de révision de l'article 68 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-12, n°5-1725/1). Sur ce point, voy. K. MUYLLE, « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen, of hoe de ene hervorming de andere dreigt ongedaan te maken », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* (ci-après *TBP*), 2013, pp. 473-491, spéc. p. 479 : « Eén zetel op 60 betekent ook dat de Duitstalige Gemeenschap oververtegenwoordigd is ten opzichte van haar bevolkingsaantal, wat overeenstemt met de federale praktijk. Desalniettemin dienen vragen te worden gesteld bij de zwakke vertegenwoordiging van de Duitstalige Gemeenschap in een Senaat die wordt opgevat als een Tweede Statenkamer die de vertegenwoordiging van de deelstaten verzekert ».

<sup>8</sup> Proposition de révision de l'article 71 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-12, n° 5-1728/1).

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> Proposition de loi modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone suite à la réforme du Sénat (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-12, n° 5-1747/1), article 3.

<sup>12</sup> « [E]u égard aux compétences réduites que la réforme proposée accorde au Sénat », le Parlement de la Communauté germanophone rappelle « sa revendication d'une représentation garantie de la population de la région de langue allemande à la Chambre des représentants » (Avis motivé du 11 décembre 2012 relatif à la proposition de loi modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone suite à la réforme de l'État, *Doc. parl.*, Parl. Com. germ., 2012-13, n° 136/1).

## II. Les compétences directement transférées à la Communauté germanophone

7. – Dans le cadre de l'exécution de l'accord institutionnel relatif à la sixième réforme de l'État, il est prévu que les Communautés acquièrent une série de nouvelles attributions. Celles-ci ont tour à tour trait à l'autonomie constitutive (A), ainsi qu'à certaines matières culturelles (B) et personnalisables (C). Une nouvelle compétence en matière d'authentification d'actes à caractère immobilier conclus par les pouvoirs publics est également prévue (D). Enfin, ces différents transferts de compétences sont accompagnés de règles particulières qui en assurent le financement, et à propos desquelles il paraît également indiqué de dire un bref mot (E).

### A. L'autonomie constitutive

8. – Apport de la quatrième réforme de l'État, intervenue en 1993, l'autonomie constitutive consiste en la possibilité donnée à certaines entités fédérées de régler elles-mêmes certaines modalités de la composition et du fonctionnement de leurs institutions.

Ainsi, l'article 118, paragraphe 2, de la Constitution prévoit qu'une loi adoptée à la majorité spéciale désigne les « matières relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement du *Parlement* de la Communauté française, du *Parlement* de la Région wallonne et du *Parlement* de la Communauté flamande, qui sont réglées par ces (Parlements de communauté et de région), chacun en ce qui le concerne, par décret ou par une règle visée à l'article 134, selon le cas ». La même disposition poursuit : « Ce décret et cette règle visée à l'article 134 sont adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du Parlement concerné soit présente ». L'article 123, paragraphe 2, de la Constitution reproduit les mêmes principes relativement à la composition et au fonctionnement des *gouvernements* de ces entités.

En droit constitutionnel positif, ni la Région de Bruxelles-Capitale ni la Communauté germanophone ne jouissent de l'autonomie constitutive<sup>13</sup>.

Si, dans le projet de déclaration de révision de la Constitution déposé en 2003 à la Chambre, la majorité gouvernementale menée par Guy VERHOFSTADT avait déjà envisagé d'attribuer l'autonomie constitutive également à la Communauté germanophone<sup>14</sup>, il a dans la suite fallu attendre l'accord institutionnel du 11 octobre 2011 pour que ce projet soit réitéré<sup>15</sup>, et l'été 2012 pour qu'il soit matérialisé dans des propositions de révision de la Constitution<sup>16</sup>.

9. – L'accord institutionnel programme, d'une part, l'élargissement de l'autonomie constitutive des entités fédérées « aux règles relatives à la composition, aux suppléants, à la mise en place d'une circonscription régionale, et à l'effet dévolutif de la case de tête ». D'autre part, il prévoit que « [l']autonomie constitutive élargie sera aussi instaurée au profit de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone »<sup>17</sup>.

10. – Concernant la Communauté germanophone, le nouvel alinéa 3 que les négociateurs de l'accord institutionnel se proposent d'ajouter à l'article 118, paragraphe 2, de la Constitution prévoit qu'une « loi [ordinaire] désigne celles des matières relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement du Parlement de la Communauté germanophone qui sont réglées par ce Parlement par décret ». Il ajoute que « [c]e décret est adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des

<sup>13</sup> Pour les raisons de cette exclusion, voy. M. MERCKAERT, « De uitbreiding van de constitutieve autonomie ingevolge de zesde staatshervorming », *T.B.P.*, 2013, pp. 440-451, spéc. p. 443.

<sup>14</sup> Projet de déclaration de la révision, *Doc. parl.*, Ch., 2002-03, n° 50-2389/1, p. 7.

<sup>15</sup> Accord institutionnel, *Doc. parl.*, Ch., 2011-12, n° 53-1964/016, p. 10.

<sup>16</sup> Propositions non encore adoptées à ce jour : proposition de révision de l'article 118, par. 2, de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-12, n° 5-1752/1) ; proposition de révision de l'article 123, par. 2, de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-12, n° 5-1753/1).

<sup>17</sup> Accord institutionnel, *Doc. parl.*, Ch., 2011-12, n° 53-1964/016, p. 10.

membres du Parlement soit présente »<sup>18</sup>. Un quatrième alinéa permettrait par ailleurs à « [la] loi visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> ou à l'alinéa 3, selon le cas, (...) de confier aux Parlements de communauté et de région la compétence de régler la durée de leur législature ainsi que la date de l'élection de leur assemblée, chacun en ce qui le concerne, par décret ou par une règle visée à l'article 134, selon le cas. Ce décret et cette règle visée à l'article 134 sont adoptés aux majorités prévues aux alinéas 1<sup>er</sup> à 3 ». Il s'agit d'une possibilité de dérogation au principe inscrit à l'article 117 de la Constitution, selon lequel la durée des législatures des entités fédérées est de cinq ans (alinéa 1<sup>er</sup>) et les élections de ces entités doivent coïncider avec celles du Parlement européen<sup>19</sup>. Une disposition transitoire prévoirait toutefois que de telles dérogations ne pourraient être adoptées que postérieurement aux élections de 2014<sup>20</sup>.

Dans le même mouvement, il serait également ajouté un troisième alinéa à l'article 123, paragraphe 2, de la Constitution, libellé comme suit : « Une loi désigne les matières relatives à la composition et au fonctionnement du Gouvernement de la Communauté germanophone qui sont réglées par son Parlement par décret. Ce décret est adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du Parlement soit présente »<sup>21</sup>.

**11.** – Il existe une proposition de loi ordinaire qui vise à modifier la LGerm ainsi que la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone<sup>22</sup>. Cette proposition a été déposée au Sénat au même moment que les propositions de révision constitutionnelle énoncées ci-dessus. Elle reprend *mutatis mutandis*, pour la Communauté germanophone, les réformes qui viennent d'être opérées en 2012 dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (ci-après LSRI) en faveur de la Région wallonne et des Communautés française et flamande<sup>23</sup>. Sur ce point, l'accord institutionnel est scrupuleusement suivi : il prévoit en effet d'abord l'élargissement de la notion d'autonomie constitutive, et ensuite son instauration au profit de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone<sup>24</sup>. Lors l'examen de la proposition qui tend à accorder l'autonomie constitutive à cette dernière entité, l'on peut donc utilement se référer aux travaux préparatoires de la loi spéciale de 2012 qui modifie la LSRI<sup>25</sup>.

**12.** – La proposition de loi qui tend à modifier la LGerm<sup>26</sup> énumère les matières au sujet desquelles le Parlement communautaire pourra, une fois celle-ci adoptée, faire usage de son autonomie constitutive.

Il lui serait désormais loisible de modifier le nombre de ses membres ainsi que d'édicter des règles qui complètent celles que la LGerm contient relativement à la composition du Parlement<sup>27</sup>. Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, ces règles ne pourraient se substituer aux règles existantes : « il s'agit de permettre [au Parlement de la Communauté germanophone] d'établir des règles particulières qui tendent à assurer certains équilibres dans [sa] composition (notamment hommes-femmes, mandataires locaux ou non, ...) »<sup>28</sup>. Dorénavant, le Parlement pourrait déterminer des incompatibilités supplémentaires pour ses

---

<sup>18</sup> Proposition de révision de l'article 118, par. 2, de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-12, n° 5-1752/1).

<sup>19</sup> Voy. ainsi la proposition de révision de l'article 117 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-12, n° 5-1751/1).

<sup>20</sup> Proposition de révision de l'article 118, par. 2, de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-12, n° 5-1752/1).

<sup>21</sup> Proposition de révision de l'article 123, par. 2, de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-12, n° 5-1753/1).

<sup>22</sup> Proposition de loi modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-12, n° 5-1755/1).

<sup>23</sup> Loi spéciale du 19 juillet 2012 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles relative à l'élargissement de l'autonomie constitutive de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Communauté flamande (*Moniteur belge*, 22 août).

<sup>24</sup> Voy. *supra*, n° 9.

<sup>25</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 2011-12, n° 5-1572/1-5 et *Doc. parl.*, Ch., 2011-12, n° 53-2293/1-7.

<sup>26</sup> Voy. *supra*, note 22.

<sup>27</sup> Proposition de loi modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-12, n° 5-1755/1), article 2.

<sup>28</sup> *Idem*, p. 3. Dans ce contexte, l'on observera aussi que la proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles relative à l'élargissement de l'autonomie constitutive de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Communauté flamande habilitait les parlements à régler leur *composition* (article 2). Dans son avis, l'Assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État avait suggéré au législateur de préciser ce que ce concept recouvrait (Avis du

membres<sup>29</sup>. Par l'ajout d'un cinquième paragraphe à l'article 10<sup>ter</sup> de la LGerm, il pourrait également apporter des modifications au régime d'incompatibilités applicable à ceux de ses membres qui entrent dans le Gouvernement d'une entité fédérée, ainsi qu'au remplacement de ses membres qui accèdent au Gouvernement fédéral<sup>30</sup>.

D'autre part, l'article 44 de la LGerm serait complété par un alinéa qui préciserait les conditions de vote des décrets qui mettent en œuvre l'autonomie constitutive<sup>31</sup>, et l'article 45 de la même loi, abrogé en 1993, serait rétabli pour permettre au Parlement de réglementer un certain nombre de points qui ont trait à son fonctionnement interne, tels que la publicité des séances, ou encore la présence du gouvernement dans l'assemblée<sup>32</sup>.

S'agissant du gouvernement germanophone, le Parlement pourrait modifier, par décret, le nombre maximum de ses membres<sup>33</sup> et établir des incompatibilités supplémentaires<sup>34</sup> ; il pourrait également régir son fonctionnement<sup>35</sup>.

**13.** – La loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone serait quant à elle modifiée pour permettre au Parlement de déterminer, par décret, des circonscriptions électorales au sein de la région de langue allemande. Il pourrait également créer, dans ce cas, par décret, « une circonscription électorale sur l'ensemble du territoire de la Communauté à partir de laquelle sont élus une partie des membres du Parlement », étant entendu « [qu']aucune circonscription électorale ne peut dépasser les limites du territoire de la Communauté »<sup>36</sup>. Dans le même ordre d'idées, le Parlement pourrait choisir le chef-lieu des circonscriptions électorales<sup>37</sup>. Il pourrait déterminer les règles relatives aux suppléants<sup>38</sup>, fixer le nombre minimum de signatures pour la présentation de candidats<sup>39</sup> et enfin définir les règles relatives à l'effet dévolutif de la case de tête<sup>40</sup>.

Conformément à l'article 78 de la LGerm, le Parlement de la Communauté germanophone a rendu un avis motivé sur la proposition de loi en question en date du 11 décembre 2012<sup>41</sup>.

**14.** – À la demande de la Présidente du Sénat, la section de législation du Conseil d'État a examiné la proposition de loi à la lumière de la Constitution telle qu'elle se présenterait si les propositions de révision des articles 118, paragraphe 2, et 123, paragraphe 2, étaient adoptées<sup>42</sup>. Outre une remarque portant sur la technique légistique utilisée<sup>43</sup>, le Conseil d'État a dans son avis du 20 novembre 2012 souligné que la

---

C.E. n° 51.223/AG du 2 mai 2012, *Doc. parl.*, Sénat, 2011-12, n° 5-1572/2, p. 2). Dans la proposition de loi modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution, il est donc tenu compte de cet avis, de la manière explicitée dans le corps du texte (voy. le commentaire de l'article 2).

<sup>29</sup> Proposition de loi modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-12, n° 5-1755/1), article 3.

<sup>30</sup> *Idem*, article 4.

<sup>31</sup> *Idem*, article 5.

<sup>32</sup> *Idem*, article 6.

<sup>33</sup> *Idem*, article 7.

<sup>34</sup> *Idem*, article 8.

<sup>35</sup> *Idem*, article 6.

<sup>36</sup> *Idem*, article 9.

<sup>37</sup> *Idem*, article 9.

<sup>38</sup> *Idem*, article 10.

<sup>39</sup> *Idem*, article 11.

<sup>40</sup> *Idem*, article 12.

<sup>41</sup> Avis motivé du 11 décembre 2012 relatif à la proposition de loi modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution (*Doc. parl.*, Parl. Com. Germ., 2012-13, n° 142/1).

<sup>42</sup> Avis du C.E., n° 52.274/AG du 20 novembre 2012, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-1755/2, pp. 3-4.

<sup>43</sup> *Idem*, p. 4.

proposition de loi relative à l'instauration de l'autonomie constitutive au bénéfice de la Communauté germanophone n'intègre pas certaines prérogatives dont bénéficient au contraire – et ce depuis de nombreuses années déjà – les Parlements flamand et wallon en vertu des articles 28<sup>quater</sup> et 29<sup>sexies</sup>, paragraphe 2, combinés de la LSRI. Ces dispositions permettent à ces Parlements d'apporter des modifications au régime de l'appareillement qui peut avoir cours, à l'échelle de la province, lors de leurs élections. S'il est exact que la région de langue allemande – étendue territoriale à prendre en compte pour les élections du Parlement de la Communauté germanophone – n'inclut pas la totalité d'une province, le Conseil d'État ajoute qu'un mécanisme analogue pourrait se concevoir pour la Communauté germanophone, si celle-ci décidait de fractionner son territoire en plusieurs circonscriptions électorales<sup>44</sup>.

15. – Enfin, il convient de faire état du fait qu'il est projeté d'insérer un nouvel article 39<sup>bis</sup> dans la Constitution. Cette disposition ferait en sorte que « [l]a loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 qui règle les élections de la Chambre des représentants ou d'un Parlement de communauté ou de région, et qui [serait] promulguée moins d'un an avant la date prévue de la fin de la législature, [entrerait] en vigueur au plus tôt un an après sa promulgation »<sup>45</sup>.

### ***B. Les matières culturelles***

16. – Dans le domaine des *télécommunications*, la compétence en matière de radio- et télédiffusion des Communautés serait adaptée aux évolutions fondamentales de la technologie et à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, avec un maintien d'un cadre réglementaire fédéral pour les communications électroniques : continueraient ainsi de relever de la compétence de l'Autorité fédérale la régulation des marchés des télécommunications, la gestion et le contrôle de l'utilisation du spectre, la protection du consommateur, les noms de domaine, la numérotation, le service universel et le respect de la vie privée<sup>46</sup>. Parallèlement, l'Autorité fédérale et les Communautés concluraient obligatoirement un accord de coopération « portant sur la coordination de la réglementation et de la régulation des réseaux et services de télécommunications électroniques communs aux services de médias audiovisuels et sonores, d'une part, et aux télécommunications, d'autre part »<sup>47</sup>.

### ***C. Les matières personnalisables***

17. – Dans la liste des matières personnalisables dont la sixième réforme de l'État acterait le transfert aux Communautés, l'on trouve certaines compétences en matière de soins de santé et d'aide aux personnes (1), les allocations familiales (2), la compétence relative au contrôle des films (3) et enfin quelques compétences en matière de Justice (4) et d'emploi (5).

#### 1. Les soins de santé et l'aide aux personnes

18. – Outre la création d'un « Institut pour garantir des réponses concertées aux grands défis en soins de santé », qui ferait office de « lieu permanent et interfédéral de concertation entre les ministres compétents en matière de santé », l'accord institutionnel de 2011 entend opérer le transfert d'un certain nombre de

---

<sup>44</sup> *Idem*, p. 5. – Voy. aussi *supra*, n° 13.

<sup>45</sup> Proposition d'insertion d'un article 39<sup>bis</sup> dans le Titre III de la Constitution, *Doc. parl.*, Sénat, 2011-12, n° 5-1749/1.

<sup>46</sup> Accord institutionnel, *Doc. parl.*, Ch., 2011-12, n° 53-1964/016, p. 64. Voy. l'article 4, 6°, de la LSRI, tel qu'envisagé de le modifier l'article 2 de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, pp. 15 et 201).

<sup>47</sup> Voy. l'article 92<sup>bis</sup>, par. 4<sup>sexies</sup>, de la LSRI, tel qu'envisagé de l'insérer l'article 42, 3°, de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 221).



compétences aux Communautés en soins de santé, en vue de tendre vers l'homogénéisation des différentes politiques dans ce domaine<sup>48</sup>.

Il y a également lieu de constater que ces transferts portent sur des compétences dont le budget se chiffre en milliard d'euros. Si l'accord institutionnel évalue à près de 17 milliards d'euros (chiffres de 2011) les compétences qui seraient transférées lors de la sixième réforme de l'État, les soins de santé représentent à eux seuls plus de 4 milliards d'euros<sup>49</sup>. Si l'on conjugue à ce montant celui qui correspond à la communautarisation des allocations familiales – près de 6 milliards d'euros<sup>50</sup> –, l'on mesure l'importance cruciale en termes budgétaires de ces deux pans de la présente réforme.

**19.** – En matière d'aide aux personnes handicapées d'abord, les aides à la mobilité ainsi que les aides aux personnes âgées seraient communautarisées<sup>51</sup>. Il en irait de même pour la politique hospitalière. C'est ainsi que l'accord prévoit que les Communautés « seront compétentes pour définir les normes auxquelles les hôpitaux, ainsi que les services, programmes de soins, fonctions... hospitaliers doivent répondre pour être agréés », et qu'elles prendront aussi désormais en charge les sous-parties A1 et B3 du Budget des moyens financiers (BMF) des hôpitaux, à savoir les frais d'investissement liés à la construction, à la rénovation et au gros entretien d'hôpitaux (sous-partie A1) et au financement du matériel médical lourd (sous-partie A3)<sup>52</sup>. Par contre, restent dans le giron de l'Autorité fédérale la compétence relative à la programmation des hôpitaux et celle relative à leur financement dans la mesure où il s'agit de matières autres que celles visées aux sous-parties A1 et A3 du BMF<sup>53</sup>. Il est convenu qu'une dotation en deux parties (dont l'une est extinctive, au bout de trente-trois ans) sera prévue dans la loi de financement. Les critères de cette dotation sont esquissés dans l'accord<sup>54</sup>. « Des accords bilatéraux de reconversion de lits hospitaliers pourront par ailleurs être conclus entre l'autorité fédérale et une Communauté qui souhaite promouvoir la prise en charge en dehors de l'hôpital, en ce qui concerne en particulier le secteur des soins de santé mentale ou la politique des personnes âgées »<sup>55</sup>.

**20.** – S'agissant de la politique des personnes âgées et soins *long care*, la compétence en matière de maisons de repos ou encore de centres de soins de jour serait communautarisée, de même que plusieurs conventions de revalidation énumérées. Concernant les soins de santé mentale, l'on transférerait aux entités fédérées les plateformes de soins de santé mentale, ainsi que la compétence en matière de maisons de soins psychiatriques. L'accord institutionnel prévoit que les entités fédérées seront compétentes en matière de prévention, à l'exclusion de l'Autorité fédérale. Il précise que « [s]i ces actions de prévention supposent la participation des prestataires de soins par l'intermédiaire d'actes remboursables (par exemple des honoraires de dépistage ou les honoraires pour l'administration d'un vaccin), ces prestations pourront être honorées par l'INAMI. Ces accords peuvent être conclus avec l'INAMI de manière asymétrique »<sup>56</sup>. Les moyens de la politique fédérale de prévention seraient transférés aux Communautés, de même que le Fonds de lutte contre les assuétudes. Enfin, l'organisation des soins de première ligne serait transférée aux entités fédérées.

**21.** – L'accord institutionnel énumère également une série de matières dans lesquelles l'Autorité fédérale et les entités fédérées devront conclure un accord de coopération, notamment en matière d'échange de données sur les patients et des modalités de respect des engagements internationaux en rapport avec la politique de santé.

**22.** – Les missions essentielles du fédéral sont cependant mises en exergue. Ainsi, il est convenu que « [l]a solidarité interpersonnelle implique l'égalité d'accès pour tous aux soins de santé remboursés, en

---

<sup>48</sup> Accord institutionnel, *Doc. parl.*, Ch., 2011-12, n° 53-1964/016, pp. 30 et s.

<sup>49</sup> *Idem*, p. 68.

<sup>50</sup> *Idem*, p. 68. Voy. *infra*, nos 24 et s.

<sup>51</sup> *Idem*, p. 31.

<sup>52</sup> Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 2232/1), p. 33-35, et Accord institutionnel (*Doc. parl.*, Ch., 2011-12, n° 53-1964/016), pp. 31-32.

<sup>53</sup> Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 2232/1), p. 35.

<sup>54</sup> Accord institutionnel, *Doc. parl.*, Ch., 2011-12, n° 53-1964/016, p. 32.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Idem*, p. 33.

garantissant le libre choix du patient, conformément au principe européen de la libre circulation des personnes. Le patient paiera le même prix pour un même produit ou une même prestation, quel que soit l'endroit en Belgique où ce soin lui est prodigué. Pour garantir qu'il en sera bien ainsi, c'est l'Autorité fédérale qui exercerait la tutelle sur l'INAMI »<sup>57</sup>. De plus, l'Autorité fédérale resterait également compétente pour « la politique de crise dans l'éventualité où une pandémie aigüe nécessiterait des mesures urgentes »<sup>58</sup>.

**23.** – La proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État retranscrit fidèlement l'accord institutionnel<sup>59</sup>. S'agissant des bénéficiaires de ces transferts de compétences en matière d'aide aux personnes et de soins de santé, elle précise qu'il s'agit, dans les trois régions linguistiques unilingues, des trois Communautés respectives<sup>60</sup>, et, sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, soit des Communautés flamande et française respectivement, conformément aux critères fixés au second paragraphe de l'article 128 de la Constitution, soit « dans la mesure où les compétences impliquent, pour les personnes, des obligations ou des droits à une intervention ou une allocation, ou dans la mesure où il s'agit d'institutions bicommunautaires »<sup>61</sup>, de la Commission communautaire commune (ci-après, COCOM).

En ce qui concerne les professions des soins de santé, la proposition innove en prévoyant que, désormais, les Communautés deviennent compétentes pour agréer les prestataires de soins, dans le respect toutefois des conditions d'agrément déterminées par l'Autorité fédérale<sup>62</sup>. Elle prévoit en outre la communautarisation de la compétence relative aux sous-quotas des métiers de la santé<sup>63</sup>.

Après une énumération des cas où une action concertée des différentes composantes de l'État fédéral serait dorénavant obligatoire<sup>64</sup>, l'exposé des motifs fait état du fait que ces transferts de compétences en matière de soins de santé et d'aide aux personnes doivent être lu « en combinaison avec l'article 18, a), proposé, selon lequel les communautés et les régions sont compétentes pour la réglementation des prix dans le cadre des compétences qui leur reviennent »<sup>65</sup>.

## 2. Les allocations familiales

**24.** – L'accord institutionnel du 11 octobre 2011 prévoit également le transfert des allocations familiales, des allocations de naissance et des primes d'adoption aux Communautés, en précisant qu'à Bruxelles, la COCOM serait compétente à l'exclusion des deux Communautés. Parallèlement, il est prévu de consacrer le droit aux allocations familiales dans la Constitution<sup>66</sup>.

Compte tenu des conséquences importantes que la communautarisation de cette compétence aura en termes d'organisation et de financement – nous avons vu plus haut qu'elle représentait à elle seule 6 milliards d'euros (chiffres de 2011)<sup>67</sup>, ce qui en fait l'un des plus gros transferts de compétence jamais réalisés au cours des six réformes de l'État que notre pays a connues –, les négociateurs ont également convenu que, « [p]endant une période de transition, les Communautés et la COCOM qui le souhaitent

---

<sup>57</sup> *Idem*, p. 31.

<sup>58</sup> *Idem*, p. 31.

<sup>59</sup> Voy. l'article 5, par. 1<sup>er</sup>, I et II, 4<sup>o</sup>, de la LSRI, tels qu'envisagent de le modifier les articles 6 et 8 de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n<sup>o</sup> 2232/1).

<sup>60</sup> A cet égard, les rédacteurs de la proposition de loi spéciale ont cependant expressément signalé que « si les entités concernées le souhaitent », la clause dite de la Saint-Quentin (article 138 de la Constitution) pourra être appliquée aux compétences que la Communauté française aura vocation à recevoir en application de la présente réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n<sup>o</sup> 5-2232/1, p. 8).

<sup>61</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n<sup>o</sup> 5-2232/1, p. 6.

<sup>62</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n<sup>o</sup> 5-2232/1, p. 9.

<sup>63</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n<sup>o</sup> 5-2232/1, p. 44.

<sup>64</sup> Article 92*bis* de la LSRI, tel qu'envisage de le modifier l'article 42 de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n<sup>o</sup> 2232/1).

<sup>65</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n<sup>o</sup> 5-2232/1, p. 9.

<sup>66</sup> Accord institutionnel, *Doc. parl.*, Ch., 2011-12, n<sup>o</sup> 53-1964/016, p. 34.

<sup>67</sup> *Idem*, p. 68.

pourront faire appel aux actuelles institutions de paiement pour continuer à assurer, contre rémunération, la gestion administrative et le paiement des allocations familiales »<sup>68</sup>. De plus, « [l]e Gouvernement fédéral pourra, sur proposition des partenaires sociaux, affecter une partie de l'enveloppe bien-être à la majoration de l'enveloppe globale allocations familiales attribué aux Communautés si ceux-ci constatent que le taux de scolarisation des jeunes dans l'enseignement supérieur a augmenté significativement entre 2012 et l'année en cours »<sup>69</sup>. Parallèlement, la suppression du Fonds d'équipement et des services collectifs est programmée, de même que la répartition de ses moyens entre les Communautés<sup>70</sup>.

**25.** – L'accord institutionnel de 2011 avait également annoncé que, préalablement à la communautarisation des allocations familiales, il serait procédé, au niveau fédéral, à l'uniformisation des régimes d'allocations familiales des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants<sup>71</sup> (on sait en effet que les conditions et modalités de paiement, mais aussi les montants des allocations, ne sont pas identiques dans les deux régimes). L'accord institutionnel semble toutefois avoir sous-estimé la difficulté de la tâche : c'est en effet une matière hautement technique. Au moment où nous écrivons ces lignes, il ne semble plus être question, pour le niveau fédéral, de réaliser cette harmonisation avant le transfert de la compétence aux entités fédérées. Il appartiendra donc à celles-ci, chacune pour ce qui la concerne, d'apporter une solution à cette question.

**26.** – Conformément à l'accord institutionnel, une proposition de révision de l'article 23 de la Constitution a été déposée en vue de consacrer le droit aux allocations familiales<sup>72</sup>. En outre, la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État tend à insérer les allocations familiales dans les matières personnalisables<sup>73</sup> et à rendre de ce fait les Communautés – la COCOM à Bruxelles – compétentes concernant les allocations familiales, les allocations de naissance et les primes d'adoption<sup>74</sup>.

Pour ce qui est de l'étendue *ratione materiae* de la matière transférée, il ressort des commentaires de la proposition de loi spéciale que les entités fédérées recevraient les *prestations familiales* au sens large ('*gezinsbijslagen*' en néerlandais), c'est-à-dire tant les allocations familiales *sensu stricto* ('*kinderbijslagen*') que les allocations de naissance ('*geboortepremies*') et les primes d'adoption ('*adoptiepremie*')<sup>75</sup>. Quant aux allocations familiales *sensu stricto*, on sait qu'elles se subdivisent, à bien y regarder, en quatre régimes distincts, à savoir celui des travailleurs salariés<sup>76</sup>, celui des travailleurs indépendants<sup>77</sup>, celui de la fonction publique<sup>78</sup> et celui des prestations familiales garanties<sup>79</sup>.

Les prestations familiales ainsi énumérées constituent à ce jour l'une des branches de la sécurité sociale belge. Il s'agit donc là de la première fois que des éléments de la sécurité sociale seraient communautarisés

---

<sup>68</sup> *Idem*, p. 61.

<sup>69</sup> *Idem*, p. 36. Voy. également W. VAN EECKHOUTTE, D. DUMONT et R. CARTON (éds.), *De communautarisering van de gezinsbijslagen – La communautarisation des allocations familiales*, Bruges et Bruxelles, Die Keure et La Chartre, 2013.

<sup>70</sup> Accord institutionnel, *Doc. parl.*, Ch., 2011-12, n° 53-1964/016, p. 36.

<sup>71</sup> *Idem*, p. 34.

<sup>72</sup> Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution en vue de garantir le droit aux allocations familiales, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2240/1.

<sup>73</sup> Voy. sur ce point X. DELGRANGE, « La défédéralisation de la sécurité sociale, en quête de cohérence ou saut dans l'inconnu ? », *A.P.T.*, 2013/1, pp. 1-15.

<sup>74</sup> Article 5, par. 1<sup>er</sup>, IV, de la LSRI, tel qu'envisagé de le modifier l'article 12 de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1).

<sup>75</sup> Voy. dans ce sens l'avis du C.E. n° 53.932/AG du 27 août 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/3, p. 27.

<sup>76</sup> Régime établi en application des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939 (*Moniteur belge*, 22 décembre).

<sup>77</sup> Régime établi en application de la loi du 29 mars 1976 relative aux prestations familiales des travailleurs salariés (*Moniteur belge*, 6 mai) et de l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants (*Moniteur belge*, 6 mai ; *erratum* 4 septembre).

<sup>78</sup> Le régime de la fonction publique – incontestablement le plus complexe des quatre régimes d'allocations familiales *sensu stricto* – comprend à son tour trois sous-régimes, tous les trois fondés sur les lois coordonnées de 1939 : un premier est créé par l'article 101, alinéa 3 ; un second l'est par l'article 32 ; et enfin, un troisième – le régime dit « hors solidarité nationale » – l'est par l'article 18.

<sup>79</sup> Régime établi en application de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties (*Moniteur belge*, 7 août).

au cours du processus de fédéralisation de l'État<sup>80</sup>. Au terme de cette réforme, l'Autorité fédérale demeurerait toutefois compétente pour les autres branches de la sécurité sociale, à savoir les pensions de retraite et de survie, le chômage, l'assurance contre les accidents du travail, l'assurance contre les maladies professionnelles, l'assurance soins de santé et indemnités et les vacances annuelles.

**27.** – Compte tenu de la complexité du transfert projeté des prestations familiales aux Communautés et à la COCOM, il est prévu d'ajouter à l'article 94 de la LSRI un paragraphe 1<sup>er</sup>bis<sup>81</sup>, qui disposerait :

« Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2019, les institutions chargées de la gestion administrative et du paiement des allocations familiales restent chargées, contre rémunération intégrale, de leurs attributions.

Aussi longtemps que ces institutions restent chargées de leurs attributions, ni une communauté, ni la Commission communautaire commune ne peut faire entrer en vigueur les modifications aux éléments essentiels de cette gestion administrative et de ce paiement ou aux règles de fond qui ont un impact significatif sur la gestion administrative ou le paiement.

Entre l'entrée en vigueur de la présente loi et le moment où toutes les communautés et la Commission communautaire commune assurent la gestion administrative et le paiement des allocations familiales conformément à l'alinéa 3, des modifications aux éléments essentiels des modalités de la gestion administrative et de ce paiement ou aux règles de fond qui ont un impact significatif sur la gestion administrative ou le paiement des allocations familiales, peuvent être apportées conjointement par les communautés et la Commission communautaire commune par Accord de coopération. Ces modifications sont d'application aux communautés et à la Commission communautaire commune qui n'assurent pas encore elles-mêmes la gestion administrative et le paiement.

Chaque communauté et la Commission communautaire commune assure entièrement elle-même ou par les institutions qu'elle crée ou désigne, la gestion administrative et le paiement des allocations familiales à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Une communauté ou la Commission communautaire commune peut toutefois, chacune en ce qui la concerne, décider d'assurer anticipativement la gestion administrative et le paiement des allocations familiales par elle-même ou par les institutions qu'elle crée ou agréée. Dans ce cas, elle notifie cette décision à l'État fédéral au moins neuf mois avant leur reprise en charge. Cette reprise en charge s'opère un 1<sup>er</sup> janvier et au plus tôt le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Les communautés et la Commission communautaire commune concluent un Accord de coopération sur l'échange de données ou la centralisation de celles-ci. Pour autant que l'Accord de coopération a trait à la période avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'autorité fédérale est également partie. Tant que cet Accord de coopération n'est pas conclu, les institutions publiques visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> sont chargées de la gestion administrative de l'échange et de la centralisation des données.

En cas d'application de la dernière phrase de l'alinéa précédent, un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres peut déterminer quelle institution publique continue la gestion administrative de l'échange et de la centralisation des données ».

**28.** – En ce qui concerne la Communauté germanophone, la LGerm serait modifiée de façon à assurer le transfert de la compétence relative aux allocations familiales<sup>82</sup>.

### 3. Le contrôle des films

**29.** – On se rappelle que la question de savoir quelle autorité – les Communautés ou l'Autorité fédérale – est compétente pour décider si un film projeté dans une salle cinématographique peut être visionné par des mineurs de moins de 16 ans a fait l'objet de longs débats, jusqu'à ce que la section du contentieux administratif du Conseil d'État, dans un arrêt de principe de 2004, tranche la question – non sans surprise – en faveur de l'Autorité fédérale, au titre des compétences résiduelles de cette dernière<sup>83</sup>. Après plusieurs années de flottement – et aussi au vu de l'incurie certaine dont le niveau fédéral témoignait à l'égard d'une matière qu'il était depuis longtemps convaincu ne plus posséder et que les Communautés avaient *de facto* commencé à gérer – l'accord institutionnel de 2011 opère cette fois-ci *explicitement* le transfert de la compétence du contrôle des films aux Communautés, moyennant une solution adaptée pour Bruxelles<sup>84</sup>.

<sup>80</sup> La même observation vaut bien sûr pour les transferts projetés en matière de soins et d'aide aux personnes, que nous avons déjà abordés au point précédent.

<sup>81</sup> Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1), article 43.

<sup>82</sup> Proposition de loi relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2233/1), articles 4 et 5.

<sup>83</sup> C.E., arrêt n° 137.262 du 18 novembre 2004 (*SA Cinéart c. Commission intercommunautaire du contrôle des films*).

<sup>84</sup> Accord institutionnel, *Doc. parl.*, Ch., 2011-12, n° 53-1964/016, p. 64.

Ce transfert est réglé par l'article 13 de la proposition de loi spéciale<sup>85</sup>. Une fois le transfert de compétences aura été opéré, les Communautés et la COCOM seront alors en mesure d'apporter des modifications à une matière qui est pour l'heure toujours régie par une vieille loi de 1920, période où l'on projetait dans les cinémas exclusivement des films muets, et en noir et blanc...<sup>86</sup>

#### 4. Justice

**30.** – En matière de Justice, l'accord institutionnel prévoit que « [l]es entités fédérées, via un Ministre délégué par le gouvernement de l'entité fédérée, jouiront d'un droit d'injonction positive dans les matières relevant de leurs compétences »<sup>87</sup>. Il prévoit aussi que des accords de coopération devront être conclus, notamment quant à « la politique de poursuites du ministère public et l'établissement de directives en matière de politique criminelle »<sup>88</sup>. Il envisage la représentation des entités fédérées dans le collège des procureurs généraux ainsi que dans l'organisation des tribunaux d'application des peines. Enfin, il projette la communautarisation des maisons de Justice, de l'aide juridique de première ligne ainsi que de certains pans du droit sanctionnel de la jeunesse<sup>89</sup>.

**31.** – La proposition de loi spéciale tend à transférer aux Communautés la compétence pour déterminer les mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction<sup>90</sup>, compétence qui vient compléter celle qu'elles avaient déjà au niveau de l'exécution de ces mesures<sup>91</sup>. Elle précise que les Communautés reçoivent également la compétence de déterminer la hiérarchie entre ces mesures, de même que celle de déterminer les critères à prendre en compte pour le choix des mesures à ordonner<sup>92</sup>. Ces compétences s'exerceraient cependant dans le respect des compétences qui demeureraient fédérales, telles que l'organisation des juridictions de la jeunesse<sup>93</sup>. Ainsi, le législateur fédéral resterait exclusivement compétent pour déterminer les règles de procédure devant pareilles juridictions, mais il est tout de même précisé que l'article 10 de la LSRI pourra s'appliquer « lorsque des dispositions procédurales sont indissociablement liées à la détermination des mesures », choix qui appartiendrait, lui, aux Communautés<sup>94</sup>.

Dans son avis, le Conseil d'État invite le législateur à préciser la nature des « mesures » dont la détermination serait soustraite à l'Autorité fédérale pour être confiée aux Communautés<sup>95</sup>.

**32.** – La proposition de loi spéciale fixe « les modalités d'exercice du droit d'injonction positive des Communautés et des Régions, dans les matières qui relèvent de leurs compétences ». Elle prévoit que le ministre délégué de l'entité fédérée adressera sa demande dûment motivée – en précisant notamment la norme fédérée qui prévoit l'infraction qu'il entend poursuivre – au ministre fédéral de la Justice qui en assurera l'exécution sans délai, après avoir cependant effectué un contrôle de légalité à la marge<sup>96</sup>.

**33.** – La proposition prévoit également la participation des Communautés et Régions, dans les matières qui relèvent de leurs compétences, à l'élaboration des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite, et à la planification de la politique en matière

---

<sup>85</sup> Article 5, par. 1<sup>er</sup>, V, de la LSRI, tel qu'envisage de le modifier l'article 13 de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1), pp. 15-16, 75-77, et 205.

<sup>86</sup> Loi du 1<sup>er</sup> septembre 1920 interdisant l'entrée des salles de spectacle cinématographique aux mineurs âgés de moins de 16 ans (*Moniteur belge*, 18 février 1921).

<sup>87</sup> Accord institutionnel, *Doc. parl.*, Ch., 2011-12, n° 53-1964/016, p. 35.

<sup>88</sup> *Idem*, p. 36.

<sup>89</sup> *Idem*, p. 37.

<sup>90</sup> Article 5, par. 1<sup>er</sup>, II, 6°, de la LSRI tel qu'envisage de le modifier l'article 9 de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1).

<sup>91</sup> Article 5, par. 1<sup>er</sup>, II, 6°, de la LSRI ; C. Const., arrêt n° 49/2008 du 13 mars 2008.

<sup>92</sup> Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 54.

<sup>93</sup> *Idem*, p. 56.

<sup>94</sup> *Idem*, p. 58.

<sup>95</sup> Avis du C.E. n° 53.932 du 27 août 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/3, p. 25.

<sup>96</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 60.

de sécurité, ainsi que la participation, pour ce qui concerne ces mêmes matières, de leurs représentants aux réunions du collège des procureurs généraux<sup>97</sup>. L'article 92*bis* de la LSRI serait modifié en vue de prévoir la conclusion d'un accord de coopération en la matière<sup>98</sup>.

**34.** – Ainsi que l'accord institutionnel le projette, la compétence relative à l'organisation, au fonctionnement et aux missions des maisons de Justice serait communautarisée<sup>99</sup>. La proposition de loi spéciale permet également aux Communautés de confier aux maisons de Justice des missions dans le cadre des matières relevant de leurs compétences. La compétence de l'Autorité fédérale pour déterminer les missions que les maisons de justice exercent dans le cadre de la procédure judiciaire ou de l'exécution des décisions judiciaires, en ce compris leurs missions de sensibilisation et d'appui, serait cependant maintenue. Les commentaires précisent que la maison de Justice d'Eupen relèvera de la Communauté germanophone<sup>100</sup>.

Dans son avis, le Conseil d'État remarque que, si les commentaires prévoient le transfert des missions du Centre national de surveillance électronique aux Communautés, parallèlement à celles des maisons de Justice, cela ne ressort pas de la proposition de loi spéciale<sup>101</sup>.

**35.** – Enfin, la proposition de la loi spéciale transférerait aux Communautés la compétence normative en matière d'aide juridique de première ligne<sup>102</sup>, mais non de seconde ligne, qui, elle, continuerait de relever de l'Autorité fédérale. L'avenir dira si un tel partage de compétences s'avérera expédient.

## 5. Le marché de l'emploi

**36.** – Si l'accord institutionnel ambitionne de transférer de nombreux chefs de compétence en matière d'emploi aux entités fédérées, il n'en demeure pas moins vrai que ce sont les Régions qui sont les principaux bénéficiaires de ce transfert. Ceci s'explique par la volonté du législateur spécial de compléter les compétences dont elles sont déjà attributaires en la matière<sup>103</sup>.

La communautarisation de certaines compétences est cependant prévue. Ainsi, l'apprentissage industriel deviendrait compétence des Communautés, qui devraient conclure un accord de coopération avec les Régions pour l'organisation et la reconnaissance des formations. L'on projette également de transférer certains programmes aux Communautés (ainsi qu'aux Régions), tels que les conventions de premier emploi dans le cadre des projets globaux. Par ailleurs, « les Régions et les Communautés [deviendraient] compétentes pour permettre le travail intérimaire dans leur secteur public respectif et le secteur local »<sup>104</sup>.

**37.** – Ces transferts annoncés dans l'accord institutionnel de 2011 se trouvent confirmés dans la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État<sup>105</sup>.

À la suite de l'ajout d'un 17<sup>ème</sup> point à l'article 4 de la loi spéciale, les Communautés deviendraient compétentes pour « les systèmes de formation en alternance, dans lesquels une formation pratique sur le lieu de travail est complétée en alternance avec une formation dans un institut d'enseignement ou de formation »<sup>106</sup>. Elles sont déjà compétentes, en vertu de l'article 4, 16°, de la même loi, en matière de formation professionnelle. Conformément à l'accord institutionnel, la modification permettrait de

---

<sup>97</sup> Article 11*bis* de la LSRI, tel qu'envisage de l'insérer l'article 37 de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1). Voy. l'avis du C.E. n° 53.932/AG du 27 août 2013, précité, p. 44.

<sup>98</sup> Article 92*bis*, par. 4*décies*, de la LSRI tel qu'envisage de l'insérer l'article 42, 7°, de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1).

<sup>99</sup> Article 5, par. 1<sup>er</sup>, III, de la LSRI tel qu'envisage de le rétablir l'article 11 de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1).

<sup>100</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 2232/1, p. 65.

<sup>101</sup> Avis du C.E. n° 53.932 du 27 août 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/3, p. 26.

<sup>102</sup> Article 5, par. 1<sup>er</sup>, II, 8°, de la LSRI, tel qu'envisage de l'insérer l'article 10 de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1).

<sup>103</sup> Voy. l'article 6, par. 1<sup>er</sup>, IX, de la LSRI. Voy. cependant *infra*, n° 38.

<sup>104</sup> Accord institutionnel, *Doc. parl.*, Ch., 2011-12, n° 53-1964/016, p. 29.

<sup>105</sup> Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 2232/1.

<sup>106</sup> *Idem*, article 4.

communautariser la matière de l'apprentissage industriel, matière jusque là fédérale<sup>107</sup>. A l'article 92bis de la loi spéciale, un paragraphe 4octies serait ajouté en vertu duquel les entités fédérées devraient conclure un accord de coopération pour l'organisation et la reconnaissance des formations, s'agissant du congé-éducation payé<sup>108</sup>.

Afin de rendre les Régions et les Communautés compétentes pour définir le statut administratif des agents de leur fonction publique, le paragraphe 4 de l'article 87 de la loi spéciale serait abrogé. Il serait remplacé par un énoncé qui préciserait que « les communautés et les régions déterminent les procédures, conditions et modalités selon lesquelles il peut y avoir recours au travail intérimaire au sein de leurs services, au sein des personnes morales de droit public subordonnées des communautés et des régions — en ce compris les institutions visées à l'article 24 de la Constitution —, des administrations subordonnées et des centres publics d'aide sociale »<sup>109</sup>.

**38.** – Si les compétences énumérées ci-dessus en matière d'emploi ont vocation à être attribuées à la Communauté germanophone en tant qu'elle est une Communauté et qu'il s'agit de matières personnalisables, il y a lieu de souligner qu'elles sont peu de choses par rapport aux prérogatives qui seraient transférées concomitamment à la Région wallonne. Or, cette dernière entité a transmis en 1999 l'exercice de ses compétences en matière d'emploi à la Communauté germanophone par le biais d'un décret-transfert<sup>110</sup>. Si l'étendue de la régionalisation de l'emploi prévue dans le cadre de la sixième réforme de l'État est détaillée plus loin dans le présent exposé<sup>111</sup>, il convient d'ores et déjà de mettre en évidence la contradiction qu'il pourrait y avoir à ce que la Communauté germanophone et la Région wallonne exercent en même temps des compétences différentes dans le domaine de l'emploi.

#### ***D. La compétence en matière d'authentification des actes à caractère immobilier conclus par les pouvoirs publics***

**39.** – Il est ainsi prévu de modifier la LGerm afin de rendre applicable à la Communauté germanophone l'article 6quinquies de la LSRI tel qu'il serait inséré si la proposition de loi spéciale était adoptée<sup>112</sup>. Cette disposition énonce que « [d]ans les limites de leurs compétences, les communautés et les régions sont compétentes pour déterminer qui peut *authentifier* des actes à caractère immobilier auxquels est partie une communauté, une région, un pouvoir subordonné tel que visé à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, VIII, un centre public d'aide sociale, ou une entité soumise au contrôle ou à la tutelle administrative d'une desdites autorités ou une filiale de cette entité, ainsi que des actes relatifs à l'organisation et à l'administration interne d'une entité soumise au contrôle ou à la tutelle administrative d'une ou de plusieurs desdites autorités ou d'une filiale de cette entité » (nous soulignons).

---

<sup>107</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 2232/1, p. 22.

<sup>108</sup> Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 2232/1), article 42.

<sup>109</sup> *Idem*, article 41. Voy. l'avis du C.E. n° 53.932 du 27 août 2013, précité, pp. 49 et 178.

<sup>110</sup> Décret du Conseil régional wallon du 6 mai 1999 (*Moniteur belge*, 3 juillet) et décret du Conseil de la Communauté germanophone du 10 mai 1999 (*Moniteur belge*, 29 septembre) relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles.

<sup>111</sup> Voy. *infra*, n°s 43 et s.

<sup>112</sup> Proposition de loi relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2233/1), article 4.

### ***E. Le financement des compétences de la Communauté germanophone***

40. – Malgré son assise territoriale claire – à l’opposé de celle des Communauté française et flamande, en raison du statut de Bruxelles –, la Communauté germanophone n’acquiert pas d’autonomie fiscale à l’occasion de la sixième réforme de l’État<sup>113</sup>. Elle ne profite pas davantage du mécanisme de solidarité, qui implique les différentes Régions du pays<sup>114</sup>. Le financement de ses nouvelles compétences demeure donc analogue à celui des deux autres Communautés : entité *de facto* privée d’un pouvoir fiscal propre (nonobstant les termes de l’article 170 de la Constitution qui lui font miroiter des prérogatives fiscales somme toute théoriques), elle continuerait à bénéficier simplement de *dotations* ... mais dont le montant – et ceci est un élément qui, en période de crise, n’est pas à négliger – serait calculé non en fonction des *recettes*, selon les montants fiscaux générés sur son territoire, mais en fonction des *besoins*, selon des clés démographiques<sup>115</sup>.

En toute hypothèse, il y aura lieu d’adapter la LGerm, et plus précisément son Titre V, afin de rendre applicable à la Communauté germanophone un mécanisme de responsabilisation pension<sup>116</sup>, ainsi que le principe de la participation à l’assainissement budgétaire<sup>117</sup>. Par contre, le législateur germanophone échappera complètement, en tant qu’institution communautaire, au nouveau mécanisme de « responsabilisation-climat », qui aura vocation à s’appliquer aux seules Régions et qui sera susceptible de leur infliger, en cas de sous-performances en matière de réductions des émissions de gaz à effet de serre, un *malus* financier<sup>118</sup>.

D’autre part – mais toujours dans le domaine des finances – une proposition de révision de l’article 180 de la Constitution entend faire en sorte que les entités fédérées puissent confier des missions à la *Cour des comptes*, le cas échéant contre rémunération. La proposition prévoit ainsi que « [l]a loi peut confier à la Cour des comptes le contrôle des budgets et de la comptabilité des communautés et des régions, ainsi que des organismes d’intérêt public qui en dépendent. Elle peut également permettre que le décret ou la règle visée à l’article 134 règlent ce contrôle. Sauf pour ce qui concerne la Communauté germanophone, cette loi est adoptée à la majorité visée à l’article 4, dernier alinéa »<sup>119</sup>.

### **III. Les compétences dévolues à la Région wallonne, dont le transfert de l’exercice à la Communauté germanophone pourrait se concevoir**

41. – L’article 139 de la Constitution dispose : « Sur proposition de leurs Gouvernements respectifs, le Parlement de la Communauté germanophone et le Parlement de la Région wallonne peuvent, chacun par décret, décider d’un commun accord que le Parlement et le Gouvernement de la Communauté germanophone exercent, dans la région de langue allemande, en tout ou en partie, des compétences de la Région wallonne ».

---

<sup>113</sup> W. PAS, « De dubbele gelaagdheid van het Belgische federalisme : *quo vadis* ? », in *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatsbervorming ?*, Anvers, Intersentia, 2012, pp. 111-156, spéc. p. 146.

<sup>114</sup> Sur le financement de la Communauté germanophone, voy. B. BAYENET et S. VEIDERS, « Le financement de la Communauté germanophone », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2007/38-39, pp. 5-56.

<sup>115</sup> Proposition de loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l’autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, *Doc. parl.*, Ch., 2012-13, 53-2974/001, pp. 4 et s.

<sup>116</sup> *Idem*, p. 81.

<sup>117</sup> *Idem*, p. 86.

<sup>118</sup> Article 66 de la proposition de loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l’autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, en tant que celle-ci entend insérer dans la loi spéciale de financement un article 65<sup>quater</sup> (*Doc. parl.*, Ch., 2012-13, 53-2974/001, pp. 77-80 et 261 et s.

<sup>119</sup> Proposition de révision de l’article 180 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2244/1.



Trois transferts ont eu lieu en application de cette disposition. Ils ont attribué à la Communauté germanophone l'exercice des compétences de la Région wallonne en matière de *monuments et sites* en 1994<sup>120</sup>, d'*emploi* et de *fouilles* en 1999<sup>121</sup> et enfin, en 2004, de certaines quelques compétences en matière de *pouvoirs subordonnés*<sup>122</sup>.

42. – A ce stade de la procédure législative, il est prévu que plusieurs compétences actuellement détenues par l'Autorité fédérale, voire par les Communautés, soient désormais transférées aux Régions. Dans ces circonstances, il peut être opportun d'envisager l'application de l'article 139 de la Constitution dans certains de ces domaines, tels que le marché du travail (A) ou le tourisme (B), domaines dans lesquels la Communauté germanophone exerce des compétences depuis respectivement 2000<sup>123</sup> et 1973.

### A. Le marché de l'emploi

43. – L'accord institutionnel envisage la régionalisation d'une série de compétences en matière d'emploi, outre le transfert aux Communautés de quelques compétences relativement mineures en la matière<sup>124</sup>. Ainsi, après avoir précisé que le droit du travail et la sécurité sociale, de même que les dispositifs de concertation sociale ainsi que la politique salariale, continueraient de relever de l'Autorité fédérale, l'accord attribue aux Régions « la pleine compétence de décision et d'exécution en matière de contrôle de disponibilité active et passive et d'imposition de sanctions des chômeurs y relatives »<sup>125</sup>.

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 resterait, quant à lui, fédéral. Les Régions auraient par ailleurs la possibilité de « déléguer le pouvoir de sanction à l'Autorité fédérale (ONEm) contre rémunération »<sup>126</sup>.

Concernant les « dispenses au critère de disponibilité pour reprendre des études ou pour suivre une formation professionnelle », les Régions détermineraient « de manière autonome quelles études et formations professionnelles un chômeur indemnisé peut reprendre en conservant ses allocations et quel type de chômeur peut bénéficier de cette mesure ». Toutefois, la marge de manœuvre des Régions sera encadrée puisque « [l]a détermination du type de chômeur bénéficiaire par les Régions se fera après avis conforme du fédéral. Une enveloppe fédérale sera définie par Région. Les Régions sont financièrement responsables en cas de dépassement de l'enveloppe fixée »<sup>127</sup>.

L'accord entend également transférer aux Régions la compétence relative à la politique axée sur des groupes cibles, ainsi que celle relative au placement. Elles deviendraient ainsi notamment compétentes pour les titres-services ainsi que pour « les programmes d'accompagnement visant à réinsérer les bénéficiaires d'un revenu d'intégration sur le marché du travail »<sup>128</sup>. D'autres compétences seraient également régionalisées, telles que le congé-éducation payé ou encore la compétence relative à la

---

<sup>120</sup> Décret du Conseil régional wallon du 23 décembre 1993 (*Moniteur belge*, 12 février 1994) et décret du Conseil de la Communauté germanophone du 17 février 1994 (*Moniteur belge*, 16 mars) relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de monuments et sites.

<sup>121</sup> Décret du Conseil régional wallon du 6 mai 1999 (*Moniteur belge*, 3 juillet) et décret du conseil de la Communauté germanophone du 10 mai 1999 (*Moniteur belge*, 29 septembre) relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles.

<sup>122</sup> Décret du Parlement wallon du 27 mai 2004 (*Moniteur belge*, 16 juin) et décret du Conseil de la Communauté germanophone du 1<sup>er</sup> juin 2004 (*Moniteur belge*, 19 octobre) relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés.

<sup>123</sup> Article 13 du décret du Parlement wallon du 6 mai 1999, *précité*.

<sup>124</sup> Voy. *supra*, nos 36-37.

<sup>125</sup> Accord institutionnel, *Doc. parl.*, Ch., 2011-12, n° 53-1964/016, p. 27.

<sup>126</sup> *Idem*, p. 27.

<sup>127</sup> *Idem*, p. 27.

<sup>128</sup> *Idem*, p. 28.

détermination des conditions et du financement de l'interruption de carrière dans le service public. Les Régions recevraient des compétences en matière de migration économique.

Enfin, « [a]fin de garantir une bonne coopération entre l'ONEm et les services régionaux pour l'emploi et compte tenu des nouvelles compétences des Régions, la structure de gestion de l'ONEm sera adaptée. □ À cette fin, chaque Région participera, en la personne d'un représentant du service régional pour l'emploi, aux réunions du comité de gestion de l'ONEm »<sup>129</sup>.

44. – La proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État confirme ces transferts de compétences<sup>130</sup>.

45. – On le voit, la régionalisation de l'emploi telle qu'elle est prévue est conséquente. Sans une nouvelle application de l'article 139 de la Constitution, elle conduirait cependant, sur le territoire de la région de langue allemande, à une situation particulièrement complexe. En effet, trois autorités différentes y seraient alors compétentes pour le même domaine : la Communauté germanophone pour l'exercice des compétences qui lui ont été transférées par le décret-transfert wallon du 6 mai 1999, la Région wallonne pour les matières énumérées par la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État – car le décret-transfert de 1999 ne s'étend pas automatiquement à ces matières<sup>131</sup> –, et enfin l'Autorité fédérale dans les matières résiduelles de la politique d'emploi.

46. – Il nous semble que des arguments de cohérence institutionnelle plaident pour un transfert, à la Communauté germanophone, de l'exercice des nouvelles compétences régionales en matière d'emploi. Des négociations devraient pouvoir être organisées entre les autorités germanophones et celles de la Région wallonne pour préparer sur ce point un nouveau décret-transfert. Afin d'éviter la survenance de difficultés d'ordre administratif qui pourraient naître de la dispersion, en région de langue allemande, des compétences en matière d'emploi – matière qui touche un public par essence vulnérable – il serait à notre sens souhaitable que de telles démarches soient entreprises rapidement, et de préférence avant le 1<sup>er</sup> juillet 2014, date de l'entrée en vigueur envisagée des transferts de compétences réalisés par la sixième réforme de l'État<sup>132</sup>.

## **B. Le tourisme**

47. – Alors que le tourisme est une compétence des Communautés<sup>133</sup> depuis 1971<sup>134</sup> – et pour la Communauté germanophone depuis 1973<sup>135</sup> –, l'accord institutionnel de 2011 et la proposition de loi spéciale proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État envisagent de le régionaliser<sup>136</sup>.

---

<sup>129</sup> *Idem*, pp. 29-30.

<sup>130</sup> Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1), articles 4, 7, 22, 42, 5°, et 48.

<sup>131</sup> Les transferts de compétences réalisés sous l'empire de l'article 139 de la Constitution s'opèrent en effet toujours d'une manière clichée : autrement dit, si les compétences de la Région wallonne en matière d'emploi venaient à augmenter par l'effet de la sixième réforme de l'État, les prérogatives que ladite Région a cédées à la Communauté germanophone en application du décret-transfert wallon du 6 mai 1999, *précité*, n'augmenteraient pas corrélativement. Cette absence d'automatisme de la Région vers la Communauté s'explique par le fait qu'il convient de protéger la Communauté germanophone sur le plan financier : en effet, une application de l'article 139 de la Constitution suppose que la Région wallonne cède des moyens financiers à la Communauté germanophone (voy. par exemple les articles 4 à 6 du décret-transfert wallon du 6 mai 1999). Or, si le transfert, à la Communauté germanophone, de l'exercice de nouvelles compétences – comme celles que la Région wallonne hériterait dans le cadre de la nouvelle réforme de l'État – était automatique, la Communauté germanophone serait exposée à un préjudice financier en ce qu'elle se trouverait confrontée à un accroissement immédiat de prérogatives, sans avoir pu obtenir – ni librement négocier – une augmentation corrélative des moyens financiers qui lui sont octroyés par la Région wallonne.

<sup>132</sup> Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1), article 59.

<sup>133</sup> Article 4, 10°, de la LSRI.

<sup>134</sup> Article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 10°, de la loi spéciale du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise (*Moniteur belge*, 23 juillet).

<sup>135</sup> Article 28, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil de la Communauté culturelle allemande (*Moniteur belge*, 14 juillet).

48. – Nonobstant cette régionalisation de principe, l'accord institutionnel appelle cependant de ses vœux une solution spécifique pour la Communauté germanophone, afin d'éviter que la matière du tourisme ne lui soit, après quarante ans d'exercice continu, retirée.

Une telle situation n'est pas inédite. Ainsi, lors de la troisième réforme de l'État en 1988, le législateur spécial procède à la régionalisation de la compétence en matière de monuments et sites, détenue par les Communautés depuis 1971 (pour la Communauté germanophone depuis 1973), au motif que cette compétence est connexe à celle de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire<sup>137</sup>. Il faut ensuite attendre six ans pour que la Communauté germanophone 'récupère' cette compétence à la faveur d'un décret-transfert adopté sur pied de l'article 139 de la Constitution<sup>138</sup>. Juridiquement, aujourd'hui, en 2013, la situation n'est, en droit, guère différente : une fois la régionalisation du tourisme approuvée par le législateur spécial, la Communauté germanophone demeurera à la merci de la volonté de la Région wallonne de lui transférer – ou non – l'exercice de la compétence en question<sup>139</sup>. Cela étant dit, il ne devrait, en toute logique, exister aucune raison de douter de la bonne volonté des deux parties pour parvenir à un accord sur ce point.

49. – À côté de la régionalisation de la compétence relative au tourisme, la proposition de loi spéciale tend aussi à reconnaître aux Communauté française et flamande, ainsi qu'à la Région de Bruxelles-Capitale, le pouvoir de promouvoir Bruxelles aux niveaux national et international<sup>140</sup>. Ainsi que le signale le Conseil d'Etat dans ses avis d'août 2013, une telle prérogative est toutefois, à bien y regarder, inhérente à la compétence, constitutionnellement reconnue, des Communautés et Régions en matière de relations extérieures, de sorte que celles-ci – en ce compris la Communauté germanophone – en disposent déjà à l'heure actuelle<sup>141</sup>. Si toutefois, et malgré ces clarifications données par le Conseil d'État, l'intention du législateur spécial était de confirmer, dans un souci de clarté, cette compétence des entités fédérées en matière de promotion de Bruxelles sur le plan international expressément dans un article de la loi spéciale, il conviendrait alors aussi, par nécessaire implication, de modifier la LGerm en ce sens<sup>142</sup>.

\* \* \*

---

<sup>136</sup> Accord institutionnel, *Doc. parl.*, Ch., 2011-12, n° 53-1964/016, p. 43, et article 6, par. 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 1<sup>er</sup>, 9<sup>o</sup>, de la LSRI, tel qu'envisagé de le modifier l'article 17 de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État.

<sup>137</sup> Voy. dans ce sens l'exposé des motifs du projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *Doc. parl.*, Ch., S.E. 1988, n° 516/1-1988, p. 3.

<sup>138</sup> Décret du Parlement wallon du 23 décembre 1993, *précité*, et décret du Conseil de la Communauté germanophone du 17 janvier 1994, *précité*.

<sup>139</sup> Point déjà relevé avec pertinence par W. PAS, « De dubbele gelaagdheid van het Belgische federalisme : *quo vadis ?* », in *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatsbervorming ?*, Anvers, Intersentia, 2012, pp. 111-156, spéc. p. 146.

<sup>140</sup> Respectivement, article 4*bis* de la LSRI et article 4 de la LSBxl, tels qu'ils seraient insérés par les articles 5 et 48 de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État si elle était adoptée.

<sup>141</sup> Avis du C.E. n° 53.932/AG du 27 août 2013, *Doc. parl.*, Sénat, n° 5-2232/3, pp. 72 à 75, spéc. p. 75.

<sup>142</sup> *Idem*, p. 73.