

La Communauté germanophone : compétences et représentation

Hendrik VUYE	- Professeur ordinaire F.U.N.D.P. de Namur (Académie Louvain) Deeltijds Hoogleraar Universiteit Antwerpen Directeur "Protection juridique du citoyen (Projucit). Centre de recherche fondamentale"
Stephan THOMAS	- Secrétaire général du Parlement de la Communauté germanophone
Koen MUYLLE	- Référendaire à la Cour d'arbitrage Collaborateur scientifique volontaire à l'Institut de Droit constitutionnel, KU Leuven

— RÉSUMÉ

Le 6 mai 2006, le Gouvernement de la Communauté germanophone a organisé à Eupen, en collaboration avec le Centre de recherche Projucit¹, un colloque sur le thème, « Weiterentwicklung der Stellung der deutschen Sprache und des Statuts der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Belgien - Evolution du statut de la Communauté germanophone et de la langue allemande en Belgique ».

La rédaction de la revue C.D.P.K. estime qu'il est opportun et utile de publier les textes de certaines des interventions, notamment les interventions qui abordent la place de la Communauté germanophone dans le système fédéral belge. La démarche est en effet originale et peu de publications sont actuellement disponibles, en définitive, sur cette « grande petite Communauté ».

— SAMENVATTING

Op 6 mei 2006 organiseerde de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, in samenwerking met het Onderzoekscentrum Projucit² een studiedag te Eupen omtrent « Weiterentwicklung der Stellung der deutschen Sprache und des Statuts der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Belgien - Evolution du statut de la Communauté germanophone et de la langue allemande en Belgique ».

De redactie van C.D.P.K. meent dat het opportuun en nuttig is om de tekst van sommige tussenkomsten te publiceren, meer in het bijzonder de bijdragen die de plaats van de Duitstalige Gemeenschap binnen de Belgische federatie behandelen. Het opzet van de teksten is vernieuwend en bovendien zijn er weinig publicaties beschikbaar over deze "kleine en toch grote Gemeenschap".

¹ (www.projucit.be).

² (www.projucit.be).

Les compétences de la Communauté germanophone: une très grande petite Communauté à la recherche de la reconnaissance de sa spécificité

Hendrik VUYE - Professeur ordinaire F.U.N.D.P. de Namur (Académie Louvain)
Deeltijds Hoogleraar Universiteit Antwerpen
Directeur "Protection juridique du citoyen (Projucit). Centre de recherche fondamentale"³

I. Introduction

1. Rappel des principes: l'exclusivité et la plénitude

Il est utile de rappeler, tout d'abord, quelques grands principes en matière de répartition de compétences. Ces grands principes ont été fixés par la Cour d'arbitrage dès les premières années de son existence.

Dans un de ses premiers arrêts, la Cour d'arbitrage a souligné que la loi spéciale du 8 août 1980 a entendu instituer, en principe, un système de compétences exclusives⁴. La raison d'être de cette exclusivité est évidente: éviter des conflits de compétences en rendant compétent un seul législateur. Cette exclusivité n'est pas uniquement matérielle. Elle est aussi territoriale. Selon la Cour d'arbitrage un tel système suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur communautaire ou régional puisse être localisé dans le territoire de sa compétence de sorte que toute relation et toute situation concrètes soient réglées par un seul législateur⁵.

Dès ses premiers arrêts la Cour d'arbitrage a prôné le principe de l'autonomie des Régions et Communautés⁶. Elle en déduit qu'il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux Communautés et aux Régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, aux compétences implicites (art. 10 Loi spéc. 8 août 1980). Ce principe de l'autonomie ou de la plénitude de compétences est devenu jurisprudence constante.

II. Les compétences matérielles de la Communauté germanophone

2. Introduction: compétences originaires, compétences acquises et compétences souhaitées

Les compétences matérielles de la Communauté germanophone sont de trois ordres différents⁷. D'abord il y a les compétences originaires, c'est-à-dire les compétences que le Constituant et le législateur spécial ont attribué à l'ensemble des trois Communautés.

Ensuite, les compétences acquises. Ce sont des compétences originellement régionales qui ont été transférées de la Région Wallonne à la Communauté germanophone sur la base de l'article 139 de la Constitution.

La troisième catégorie est composée des compétences souhaitées; ce sont les compétences que la Communauté souhaite également exercer sur son territoire.

3. Les compétences originaires

L'article 130 de la Constitution prévoit que le Parlement de la Communauté germanophone règle par décret:

1° les matières culturelles;

2° les matières personnalisables; il s'agit des matières qui touchent intimement la personne humaine et pour lesquelles la communication joue un rôle prépondérant. Les matières personnalisables visées aux articles 128 et 130 de la Constitution, concernent la politique de santé et l'aide aux personnes (art. 4, § 2 Loi 31 décembre 1983; art. 5 Loi spéc. 8 août 1980):

³ (www.projucit.be).

⁴ C.A., 20 décembre 1985, n° 7/85, 6.B.2.

⁵ C.A., 26 mars 1986, n° 17/86, 3.B.7.c.

⁶ C.A., 26 juin 1986, n° 25/86, 2.B.1.

⁷ Pour une analyse approfondie, voy. H. VUYE, "Les compétences de la Communauté germanophone à la lumière de 20 ans de jurisprudence de la Cour constitutionnelle", in *La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens* (éd. K. STANGHERLIN), Coll. Projucit, Bruges, La Chartre, 2005, pp. 363-403.

3° l'enseignement à l'exception (a) de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire; (b) des conditions minimales pour la délivrance des diplômes et (c) du régime des pensions;

4° la coopération entre les Communautés, ainsi que la coopération internationale, y compris la conclusion des traités;

5° l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics.

L'on constate, qu'en principe, la Communauté germanophone exerce les mêmes compétences que les Communautés française et flamande: matières culturelles, matières personnalisables et enseignement. De plus, comme les dites "grandes Communautés", la Communauté germanophone dispose du *treaty making power*.

Afin de permettre à la Communauté germanophone de mener une politique d'enseignement cohérente, le Constituant a attribué à cette Communauté en 1997 l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics. Les Communautés française et flamande disposent d'une compétence plus large en matière de l'emploi des langues (voy. art. 129 Constitution). Cette compétence limitée de la Communauté germanophone est justifiée par le statut linguistique spécial des communes de la région de langue allemande. En effet, l'emploi des langues dans les communes à facilités reste une compétence fédérale.

4. Les compétences acquises

L'article 139 de la Constitution permet de transférer l'exercice de compétences de la Région wallonne à la Communauté germanophone. Sur la base de cette disposition constitutionnelle plusieurs compétences ont été transférées. La Communauté germanophone exercera ainsi, dans la région de langue allemande, des compétences qui étaient initialement régionales.

Signalons simplement qu'en vertu de deux décrets de transferts⁸, la Communauté germanophone exerce depuis le 1er janvier 1994, sur le territoire de la région de langue allemande, toutes les compétences de la Région wallonne dans la matière des *monuments et sites* visée à l'article 6, § 1^{er}, I, 7° de la loi spéciale du 8 août 1980.

En réalité cette compétence n'est pas vraiment une compétence acquise, mais plutôt une compétence récupérée. La compétence transférée est en réalité d'origine communautaire. Lors de la première réforme de l'Etat (1970) la conservation des monuments et des sites était considérée comme une matière relevant de la compétence des Communautés culturelles (en l'occurrence une partie du 'patrimoine culturel', compétence attribuée aux conseils culturels par l'article 2, 4° de la loi du 21 juillet 1971⁹). Lors de la troisième réforme de l'Etat, le législateur, par la loi spéciale du 8 août 1988, a transféré aux Régions les compétences en matière de monuments et de sites en raison de leur connexité avec l'urbanisme et l'aménagement du territoire, tout en les excluant expressément de la compétence communautaire en matière de patrimoine culturel, telle qu'elle est visée à l'article 4, 4° de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles¹⁰. En d'autres termes lorsqu'il a attribué aux Régions la compétence en matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, le législateur spécial a estimé qu'il fallait également attribuer aux Régions la compétence des monuments et sites. Il s'agit en quelque sorte de compétences connexes. Cette régionalisation de la compétence des monuments et sites impliquait que la Communauté germanophone perdait cette compétence au profit de la Région wallonne. Norbert Scholzen, à l'époque vice-président du Conseil de la Communauté germanophone, a intenté un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage contre cette régionalisation. Le recours a été déclaré irrecevable pour défaut d'intérêt¹¹.

⁸ Décret du Parlement wallon du 23 décembre 1993 (*Mon.*, 12 février 1994) et Décret du Conseil de la Communauté germanophone (*Mon.*, 16 mars 1994) du 17 janvier 1994 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de monuments et sites.

⁹ 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 *Pasin.*, 1971, pp. 1458- 1460. Abrogée depuis par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

¹⁰ Voy. C.A., 27 janvier 1994, n° 8/94, B.1 et s.; C.A., 30 mai 2001, n° 72/2001, B.2 et s.

¹¹ C.A., 7 février 1990, n° 8/90.

Deux autres décrets¹² ont transféré à la Communauté germanophone, pour le territoire de la région de langue allemande, l'exercice de toutes les compétences de la Région wallonne dans la *matière de l'emploi*, visée à l'article 6, § 1er, IX de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Les mêmes décrets attribuent à la Communauté les compétences de la Région wallonne en *matière de fouilles*.

Finalement, deux décrets adoptés en 2004¹³ transfèrent, à partir du 1er janvier 2005, à la Communauté germanophone *certaines compétences en matières de pouvoirs subordonnés*.

5. Les compétences souhaitées

Le Parlement de la Communauté germanophone a adopté plusieurs résolutions adressées aux autorités régionales wallonnes et aux autorités fédérales. Ces résolutions contiennent les *compétences souhaitées* par la Communauté germanophone.

Le 6 mai 2002¹⁴, le Parlement de la Communauté germanophone a adopté une résolution chargeant son gouvernement de négocier avec la Région wallonne le transfert complet des compétences suivantes: (1) l'aménagement du territoire (art. 6, § 1er, I Loi spéc. 8 août 1980); (2) le logement (art. 6 § 1er, IV Loi spéc. 8 août 1980), (3) l'agriculture (art. 6, § 1er, § 2bis, § 3bis, 5° et § 8 Loi spéc. 8 août 1980); (4) les pouvoirs subordonnés (art. 6, § 1er VIII, § 4, 6° et 7, § 8, art. 7, 7bis, 16bis et 92bis, § 2, d)-f) Loi spéc. 8 août 1980) et (5) l'infrastructure routière (art. 6, § 1er, X, alinéa 1, 1° et 2°bis, § 3, 4°-5°, § 3bis, 2°, § 8, art. 92bis, § 2, b Loi spéc. 8 août 1980).

Les autorités régionales wallonnes n'ont pas accueilli favorablement cette résolution. Le Ministre-président wallon a même qualifié les germanophones de "Wallons

de langue allemande", ce qui impliquerait qu'aucun statut particulier ne devait être réservé aux germanophones au sein de la Région wallonne.

Constatant toutefois que le Gouvernement wallon s'était engagé à négocier les transferts de compétences concernant les pouvoirs subordonnés, le Parlement de la Communauté germanophone a voté le 17 septembre 2002 une nouvelle résolution sollicitant les deux gouvernements d'entamer les négociations¹⁵. Comme susmentionné, deux décrets adoptés en 2004 transfèrent à la Communauté germanophone certaines compétences en matières de pouvoirs subordonnés.

Une troisième résolution s'adresse aux autorités fédérales¹⁶. Le Parlement sollicite une représentation garantie d'au moins deux mandats à la Chambre et au Sénat et l'attribution de l'autonomie constitutive. Du point de vue des compétences, le Parlement demande la prise en charge des compétences et finances provinciales par les organes de la Communauté germanophone.

III. Réflexions et interrogations

6. Une Communauté à part entière

La Communauté germanophone est une Communauté à part entière, c'est-à-dire une Communauté qui exerce la totalité des compétences communautaires. C'est à tort, selon nous, que l'on présente souvent la Communauté germanophone comme une "petite troisième Communauté", les "grandes Communautés" étant les Communautés française et flamande.

C'est perdre de vue que la Communauté française n'est plus qu'une "Communauté à compétences limitées". En effet, les compétences de la Communauté française sont limitées, depuis les transferts de compétences

¹² Décret du conseil de la Communauté germanophone du 6 mai 1999 (*Mon.*, 3 juillet 1999) et Décret du Parlement wallon du 10 mai 1999 (*Mon.*, 29 septembre 1999) relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles.

¹³ Décret du Parlement wallon du 27 mai 2004 (*Mon.*, 16 juin 2004) et Décret du Conseil de la Communauté germanophone du 1 juin 2004 (*Mon.*, 19 octobre 2004) relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés.

¹⁴ Résolution du Conseil de la Communauté germanophone du 6 mai 2002 adressée au Gouvernement de la Communauté germanophone et relative à l'exercice de compétences régionales dont le transfert doit être négocié avec la Région wallonne, *Ausf. Ber.*, R.D.Gem., séance du 6 mai 2002, p. 1.046 et s.

¹⁵ Résolution du Conseil de la Communauté germanophone du 17 septembre 2002 adressée au gouvernement de la Communauté germanophone et au gouvernement de la Région wallonne relative au statut d'autonomie de la Communauté germanophone et à l'extension ultérieure de celui-ci, *Ausf. Ber.*, R.D.Gem., séance du 17 septembre 2002, p. 41 et s.

¹⁶ Résolution du Conseil de la Communauté germanophone du 17 février 2003 à l'adresse du gouvernement fédéral et au Parlement fédéral relative à la déclaration de révision de la Constitution, *Ausf. Ber.*, R.D.Gem., séance du 17 février 2003, p. 823 et s.

pris en application de l'article 138 de la Constitution¹⁷, aux matières suivantes: 1° la culture; 2° l'enseignement; 3° la communication; 4° la politique de la jeunesse, et de l'enfance et 5° les relations internationales. Du point de vue des compétences, cette dite grande Communauté n'est en réalité que la petite sœur de la Communauté germanophone.

7. Une très grande petite Communauté

Dans un ouvrage récent consacré à l'histoire communautaire de la Belgique l'on peut lire que les germanophones n'ont pas vraiment joué un rôle dans l'histoire communautaire de notre pays¹⁸. Certes, la Communauté germanophone n'a jamais été à l'origine d'une des multiples crises communautaires dont notre pays a le secret. Mais qu'est-ce que jouer un rôle dans l'histoire communautaire? Lors des grandes réformes de l'Etat, les négociateurs germanophones n'ont jamais crié sur les toits leurs souhaits et revendications, mais ils ont fait preuve de beaucoup d'efficacité en coulisses. L'habileté politique des négociateurs germanophones a finalement permis à un peu plus de 72.000 citoyens d'obtenir une large autonomie à l'intérieur des institutions belges.

Les exemples de cette habileté politique sont multiples. Le Pacte d'Egmont-Stuyvenberg a été d'abord une grande négociation entre néerlandophones et francophones et par après, un grand "clash" entre néerlandophones et francophones. Peu de personnes savent que ce pacte a été particulièrement important pour les germanophones. Lors de la réforme de l'Etat de 1970, contrairement aux deux autres Communautés culturelles, la Communauté culturelle allemande ne disposait pas d'un pouvoir décretal, mais uniquement de compétences réglementaires et consultatives (L'ancienne Loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil de la Communauté culturelle allemande). Le Pacte d'Egmont (1977) prévoyait simplement: la législation "... sera revue afin de mieux

répondre aux aspirations de la population de la région allemande"¹⁹. Les multiples divergences d'interprétation de ce premier accord ont rendu nécessaire une nouvelle négociation entre néerlandophones et francophones au château de *Stuyvenberg*. Ce deuxième accord devait simplement "interpréter" le premier accord, il ne s'agissait que d'un complément au Pacte communautaire de 1977. Mais ce complément était particulièrement important pour les germanophones, car cette fois-ci on lit: "Le conseil de la Communauté allemande aura les mêmes compétences que les deux autres conseils de Communauté (...). Il pourra régler ces matières par décret"²⁰. Depuis lors, il s'agit d'un acquis: la Communauté germanophone exerce les mêmes compétences. Les négociateurs germanophones ont été particulièrement habiles. Une vague promesse est devenue un engagement ferme: la future Communauté germanophone sera une Communauté à part entière.

Un autre exemple. L'accord du 26 avril 2002²¹ prévoit que lors d'une future révision de la Constitution la Région de Bruxelles-Capitale sera dotée de l'autonomie constitutive. L'accord ne mentionne pas la Communauté germanophone. S'il ne s'agit pas d'un simple oubli mais d'une volonté délibérée, on peut se demander comment justifier raisonnablement cette différence de traitement. Mais voilà que l'exposé du projet de déclaration de révision de la Constitution déposé par le gouvernement Verhofstadt Ier en 2003 prévoit d'attribuer également l'autonomie constitutive à la Communauté germanophone²². Les négociateurs germanophones ont été à l'oeuvre.

Récemment, Armel Job a consacré un roman policier à la Communauté germanophone. Le titre de ce roman est piquant: "Les fausses innocences" (2005). C'est un peu cela la Communauté germanophone, une fausse innocente. La Communauté se présente comme petite, mais en affirmant tout haut "small is beautiful" (le thème d'un colloque organisé à Eupen en janvier 2004) et en

¹⁷ Voy. Décret n° I du 5 juillet 1993 (Comm.fr.), 7 juillet 1993 (Rég.w.) et 8 juillet 1993 (Cocof) relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF; Décret n° II du 19 juillet 1993 (Comm.fr.), 22 juillet 1993 (Rég.w.) et 22 juillet 1993 (Cocof) relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF.

¹⁸ M. PLATEL, *Communautaire geschiedenis van België. Van 1830 tot vandaag*, Leuven, Davidsfonds, 2004, p. 162.

¹⁹ Pacte d'Egmont, publié comme Annexe I à la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977, *Ann. Parl.*, Chambre, 7 juin 1977, p. 32.

²⁰ Art. 78 des Accords du Stuyvenberg, publiés en Annexe à la déclaration gouvernementale du 28 février 1978, complément au pacte communautaire du 24 mai 1977, *Ann. Parl.*, Sénat, 28 février 1978, pp. 991-1002.

²¹ Sur cet accord: H. VUYE et K. STANGHERLIN, "Vers une sixième réforme de l'Etat? Réflexions sur l'accord de renouveau politique du 26 avril 2002", *C.D.P.K.*, 2002, pp. 263-282.

²² Projet de déclaration de révision de la Constitution, *Doc. Parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 50-2389, p. 7.

exerçant les mêmes compétences que lesdites grandes Communautés. Finalement, la Communauté germanophone est une très grande petite Communauté.

8. Une "Communauté-Région" en voie de formation

En plus des compétences communautaires, la Communauté germanophone exerce certaines compétences régionales (les transferts opérés en application de l'art. 139 de la Constitution). La Communauté germanophone se profile ainsi comme une Communauté-Région en voie de formation.

Le souhait de devenir une "Communauté-Région" a déjà pris la forme d'une résolution adoptée par le Parlement de la Communauté germanophone en 1998²³.

La Communauté germanophone ressemble ainsi plus à la Communauté flamande qui est une véritable "Communauté-Région" en ce sens qu'elle exerce la totalité des compétences de la Région flamande (art. 137 Constitution; art. 1, § 1er Loi spéc. 8 août 1980), qu'à la Communauté française qui n'est qu'une "Communauté à compétences limitées", voire même une "Communauté en voie de disparition".

9. Une Communauté revendicatrice

Comme susmentionné, la Communauté germanophone revendique certaines compétences. Ces revendications sont certes compréhensibles d'un point de vue scientifique.

L'aménagement du territoire est une matière étroitement liée à la compétence en matière de monuments et sites. Seule la compétence en matière de monuments et sites a été transférée en application de l'article 139. Cette situation n'est guère logique, car il s'agit de compétences connexes²⁴.

Le logement, bien que compétence régionale, est dans la réalité des faits souvent une matière personnalisable. Il n'est, me semble-t-il, pas cohérent que la Communauté germanophone exerce les compétences en matière d'aide aux personnes (compétence communautaire originale), mais ne peut intervenir en matière de logement.

La position géographique et socio-économique de la

Communauté germanophone peut facilement justifier les revendications en matière d'agriculture et d'infrastructure routière.

Le même argument justifie amplement la revendication de l'exercice des compétences provinciales. Finalement, n'est-il pas aberrant de constater que les limites de la province de Liège -c'est-à-dire les limites d'un pouvoir subordonné- puissent dépasser celles d'une entité fédérée?

10. Une entité fédérée à part entière?

Du point de vue des compétences, la Communauté germanophone est certes une Communauté à part entière. Pouvons-nous cependant qualifier la Communauté germanophone d'entité fédérée à part entière?

La réponse à cette question ne peut être positive. La Communauté germanophone est sous-représentée dans les différentes institutions fédérales. La Communauté n'a droit qu'à un seul sénateur communautaire. Aucune représentation n'est garantie à la Chambre.

La Communauté germanophone est particulièrement malmenée par l'accord politique de 2002²⁵. Aucune représentation n'est garantie à la future Chambre fédérale qui comptera 200 membres. Le nouveau Sénat représentera les Communautés et Régions. Il se veut paritaire mais sera composé de 70 sénateurs, dont 35 néerlandophones désignés par la Communauté flamande, 34 francophones désignés par la Communauté française et enfin d'un seul sénateur germanophone désigné par la Communauté germanophone. En d'autres termes, le futur Sénat sera composé "paritairement" de 35 néerlandophones et de 35 francophones (en ce compris le sénateur germanophone). Ainsi l'unique représentant de la Communauté germanophone est assimilé à une autre Communauté ...

De plus, la représentation garantie des germanophones à l'intérieur des nos hautes juridictions est le plus souvent inexistante en droit. Comment peut-on justifier que l'obligation prévue par la législation se limite souvent à l'obligation pour un membre du siège -qui peut dès lors être néerlandophone ou francophone- de justifier de la connaissance de la langue allemande? Les néerlandophones ou les francophones accepteront-ils, un jour, d'être représentés par un germanophone qui justifie de la con-

²³ Ausführlicher Bericht vom 26.10.1998. Note des Rates der deutschsprachigen Gemeinschaft über die Bewertung der augenblicklichen föderalen Staatsstruktur - 122 (1998-1999) nr. 1, p. 24.

²⁴ Voy. supra n° 4.

²⁵ Sur cet accord: H. VUYE et K. STANGHERLIN, "Vers une sixième réforme de l'Etat? Réflexions sur l'accord de renouveau politique du 26 avril 2002", *C.D.P.K.*, 2002, pp. 263-282.

naissance de leur langue? La simple connaissance d'une langue est-elle devenue synonyme d'appartenance communautaire?

Finalement, cette représentation n'est parfois pas uniquement inexistante en droit, mais également en fait. Force est bien de constater que depuis la création de la Cour d'arbitrage, aucun germanophone n'a été nommé juge à la Cour constitutionnelle ! En d'autres termes, toutes les affaires impliquant la Communauté germanophone et/ou des citoyens germanophones ont été tranchées par les juges néerlandophones et francophones ! Il faudrait, au moins, prévoir la présence de juges *ad hoc* germanophones pour statuer dans les affaires susvisées.

11. Les relations avec la Région wallonne: le danger de devenir une Communauté - sous-Région

L'article 139 de la Constitution a certes permis à la Communauté germanophone de devenir une Communauté-Région en voie de formation. De plus, fin juin 2005 les gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté germanophone ont tenu un "gouvernement conjoint", c'est-à-dire une réunion ou rencontre de deux gouvernements autonomes. Selon la presse, les gouvernements auraient décidé d'installer à Eupen un fonctionnaire délégué régional wallon pour l'examen des permis de bâtir et de renforcer les échanges linguistiques et autres stages d'immersion pour les chercheurs d'emplois²⁶. Une nouvelle forme de coopération voit ainsi le jour.

Sur le plan politique, cette négociation/coopération avec la Région wallonne n'est pas sans conséquences. Force est bien de constater un véritable dédoublement de l'axe de négociation. La Communauté germanophone participe aux grands dialogues de Communauté à Communauté et peut ainsi obtenir des nouvelles compétences communautaires. Mais, en ce qui concerne les compétences régionales, la négociation n'est plus multilatérale, mais bilatérale. La Communauté germanophone ne

devient-elle pas trop dépendante de la Région wallonne? Ne risque-t-elle pas de devenir une Communauté - sous-Région?

Lors de la réforme de l'Etat de 2001, la compétence pour la tutelle sur les communes situées sur le territoire de la Communauté germanophone a été transférée à la Région wallonne. Un amendement prévoyant que cette compétence soit transférée à la Communauté germanophone a été rejeté²⁷. La majorité gouvernementale estimait que: "Dans la logique actuelle des institutions, pareil transfert concerne les Régions. Toutefois, l'article 139 de la Constitution énonce que le Conseil de la Communauté germanophone et le Conseil de la Région wallonne peuvent décider par décret que le Conseil et le gouvernement de la Communauté germanophone exercent, dans la Région de langue allemande, des compétences de la Région wallonne". Ainsi, la Communauté germanophone devenait-elle dépendante de la Région wallonne. Non sans raison, certains auteurs ont écrit "Men kan zich niet van de indruk ontdoen dat de vijfde staatsvorming hoofdzakelijk oog heeft voor de gewesten en dat de Duitstalige gemeenschap hierdoor in de kou blijft staan"²⁹. Finalement la tutelle administrative a été transférée en application de l'article 139 de la Constitution³⁰.

12. Les relations avec la Communauté flamande: un faux problème

La Communauté germanophone reste en dehors des querelles communautaires. Une autre attitude n'est pas pensable d'un point de vue politique. Ni les néerlandophones, ni les francophones n'accepteront l'idée d'une Communauté germanophone active qui se pose en arbitre.

D'aucuns évoquent parfois des contacts éventuels avec la Communauté flamande. La Communauté flamande fera certes preuve d'une grande sympathie à l'égard de la Communauté germanophone, mais cette sym-

²⁶ Voy. *La Libre Belgique*, Vendredi 1er juillet 2005, p. 6.

²⁷ Amendement n° 19 de M. VERHERSTRAETEN, *Doc. Parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 1280/2.

²⁸ Intervention du ministre de la fonction publique et de la modernisation de l'administration, M. Luc VAN DEN BOSSCHE, in: Rapport fait au nom de la commission de révision de la constitution et de la réforme des institutions par MM. Hugo COVELIERS et Jean-Pol PONCELET, *Doc. Parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 1280/03, p. 64.

²⁹ C. VAN VYVE et I. VOS, "Knelpunten bij de tenuitvoerlegging van de gewestelijke bevoegdheden inzake de ondergeschikte besturen", in *De vijfde Staatsvorming van 2001*, (éd. A. ALEN), Bruges, Die Keure, 2002, p. 99.

³⁰ Voy. supra n° 4.

pathie restera purement intellectuelle. Lors d'une négociation communautaire, la Communauté flamande ne paiera aucun prix pour la Communauté germanophone.

De plus, il faut rester conscient que vu de Flandre, les germanophones sont également des "francophones atypiques". Des liens étroits existent entre les formations politiques germanophones et leurs homologues francophones. À l'intérieur de nos institutions fédérales, les germanophones sont même parfois assimilés aux francophones, ce qui renforce cette perception. Ainsi, un député germanophone élu direct de la circonscription de Liège fera-t-il partie du groupe linguistique français. Des germanophones siègent également au Parlement wallon et au Conseil provincial de Liège. ... L'ensemble de ces éléments fait que la spécificité des germanophones n'est pas toujours perçue au Nord du Pays.

13. Les faux amis ... le vrai problème

Le fédéralisme belge est, d'un point de vue politique, un *fédéralisme bicéphale*: les francophones et néerlandophones mènent la danse communautaire. Les germanophones ne guident certes pas les réformes de l'Etat; ils les subissent fut-ce en faisant preuve d'une grande habileté en coulisses. D'un point de vue juridique, par contre, il s'agit d'un Etat fédéral à visages multiples: une multitude de parlements et de gouvernements ont vu le jour depuis la première réforme de l'Etat en 1970.

Ce fédéralisme est bicéphale puisque dans la réalité politique il n'y a que deux acteurs principaux: les néerlandophones et les francophones. Les institutions créées devaient répondre aux revendications parfois radicalement contradictoires des néerlandophones et des francophones.

Le résultat de ces revendications radicalement contradictoires est un *fédéralisme de superposition* (selon l'expression de Francis Delpérée³¹), un *fédéralisme à visages multiples*. Les Communautés et Régions exerceront leurs compétences sur le même espace territorial et, de plus, les Communautés et Régions ne correspondent pas les unes aux autres. Chaque parcelle du territoire belge est ainsi soumise à une législation communautaire, régionale et fédérale.

Finalement, le système fédéral est *asymétrique* et ce à nouveau afin de répondre aux revendications parfois radicalement contradictoires des néerlandophones et des francophones. Le profil des différentes entités est

radicalement autre. La Communauté flamande est devenue une Communauté-Région; la Région flamande est une Région sans organes propres; la Communauté germanophone est une Communauté-Région en voie de formation; la Région Wallonne est une Région-Communauté en voie de formation; la Communauté française est une Communauté à compétences limitées et, finalement, la Région de Bruxelles-Capitale est tout et son contraire, une Région à part entière selon les francophones, une sous-Région selon les néerlandophones. Je passe encore sous silence les propres caractéristiques des trois commissions communautaires, qui sont certes communautaires, mais pas toujours vraiment des commissions.

Dans ce paysage politico-institutionnel les faux amis sont multiples. Certaines institutions, certains concepts présentent des similitudes trompeuses avec d'autres institutions respectivement d'autres concepts. Je pense, par exemple, aux facilités. Il y a des facilités en région linguistique allemande, mais sur le terrain cette situation est radicalement différente de celle de la périphérie Bruxelloise. Néanmoins, le monde politique appliquera souvent la même recette.

Je pense également à la distinction entre les compétences régionales et les compétences communautaires. Cette distinction est certes fondamentale, mais elle est encore plus artificielle. Elle a vu le jour comme un compromis entre les revendications radicalement différentes des néerlandophones et des francophones; elle a vu le jour afin de régler ce que l'on appelle "le problème de Bruxelles". Force est bien de constater que la Communauté germanophone se situe en dehors de ce contentieux communautaire, mais ce contentieux communautaire n'est pas sans conséquences pour ladite Communauté. Lorsque, lors d'une négociation communautaire entre francophones et néerlandophones, des nouvelles compétences sont attribuées aux Communautés, la Communauté germanophone profite en quelque sorte des négociations. Lorsque, par contre, des nouvelles compétences sont attribuées aux Régions, la Communauté germanophone reste les mains vides et son seul espoir réside dans un transfert de compétence à négocier avec la Région wallonne. Force est cependant de constater que la distinction entre compétences communautaires et compétences régionales est parfois artificielle, si pas politique. L'on enseigne, par exemple, que les Communautés sont, entre autres, compétentes pour les matières personnalisables, c'est-à-dire les "... matières étroitement liées à

³¹ F. DELPÉRÉE, "La Belgique est un Etat fédéral", *J.T.*, 1993, p. 638; F. DELPÉRÉE et M. VERDUSSEN, "Le système fédéral", in *La Belgique fédérale* (dir. F. DELPÉRÉE), Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 58, n° 66.

la vie de l'individu dans sa communauté³². Force est bien de constater que certaines compétences régionales répondent parfaitement à cette définition. Le logement, les monuments et sites, l'emploi, l'aménagement du territoire, ... ces compétences régionales sont toutes "étroitement liées à la vie de l'individu dans sa communauté". Le plus souvent, ces compétences ont été qualifiées de régionales compte tenu du "problème de Bruxelles" ... mais ainsi on perd de vue la spécificité de la Communauté germanophone. En d'autres termes, la reconnaissance d'une spécificité Bruxelloise a le plus souvent empêché de tenir compte de la spécificité germanophone. Ce constat n'est pas une fatalité. L'on peut parfaitement imaginer que des compétences soient directement attribuées par le Constituant ou le législateur (spécial) aux trois Régions et, pour la région de langue allemande, à la Communauté germanophone.

Il faudra, finalement, accepter que la notion même de la Région wallonne est ambiguë. En droit cette Région comprend non seulement le territoire de la région linguistique française, mais également le territoire de la région linguistique allemande (art. 2 Loi spéc. 8 août

1980). Force est bien de constater le fossé entre cette réalité juridique et la réalité sociologique. La Région wallonne ne réussit même pas à définir son identité en intégrant dans cette identité les concitoyens germanophones. Dans la récente proposition de décret spécial instituant une Constitution wallonne³³ l'on peut lire que "La Wallonie se définit par un territoire consacré, au fil des siècles, par l'appartenance linguistique et culturelle des Wallons à la civilisation latine" (art. 4). Aucun germanophone ne peut se retrouver dans pareille définition. Néanmoins les germanophones ne sont pas tout à fait oubliés par ladite Constitution. "Les habitants des communes de langue allemande et leurs institutions jouent, pour la Wallonie entière, un rôle de relais privilégié vers les pays de culture germanique" (art. 119). Les institutions germanophones sont ainsi dégradées et deviennent des "institutions-relais" de la Région wallonne.

Les recettes politiques belges ne sont pas toujours aptes à rencontrer les spécificités de la Communauté germanophone. Le grand défi de la Communauté germanophone sera, sans aucun doute, la reconnaissance, par les francophones et les néerlandophones, de sa spécificité.

La Communauté germanophone et la Région wallonne : une relation ambiguë ?

Stephan THOMAS³⁴ - Secrétaire général du Parlement de la Communauté germanophone

I. Introduction

A l'article 1^{er} de la proposition de décret spécial instituant une Constitution wallonne (voy. note 34), on peut lire que « la Wallonie est une communauté d'hommes et de femmes, dotée d'une histoire, d'une identité et d'une conscience collective » ; l'article 4 de la même proposition définit la Wallonie comme étant « un territoire consacré, au fil des siècles, par l'appartenance linguistique et culturelle des Wallons à la civilisation latine. » D'un point de vue institutionnel, la région de langue allemande fait sans conteste partie du territoire de la Wallonie. Ses habitants, en grande majorité des germanophones, s'identifient-ils pour autant à la définition énoncée dans la proposition susmentionnée ? Il est permis d'en douter puisque aussi

bien leur histoire que leur appartenance linguistique et culturelle se distinguent de celles des concitoyens wallons. Ce constat résume assez bien l'ambiguïté qui caractérise, tout au moins partiellement, les relations entre la Communauté germanophone et la Région wallonne – des rapports qui sont dominés notamment par la question de la juste répartition des compétences : Qui doit exercer, sur le territoire de la région de langue allemande, les différentes compétences régionales ?

La réforme de l'Etat du début des années 1980 a au fond apporté une réponse claire et nette à cette question. Afin de rencontrer le souhait des germanophones de pouvoir disposer d'un statut d'autonomie évolutif et « sur mesure », le Constituant a ajouté, en 1983, à l'article 59^{ter} ancien de la Constitution (l'actuel art. 139) un §3

³² Exposé des motifs, Projet de loi portant diverses réformes institutionnelles, *Doc. Parl.*, Chambre, 1977-78, n° 461/1, p. 28.

³³ Proposition de décret spécial instituant une Constitution wallonne, déposée par Mm. J.-Cl. VAN CAUWENBERGHE, J. HAPPART, M. BAYENET, P. FICHEROULLE, Ch. COLLIGNON et E. TILLIEUX, *Doc. Parl.*, Parlement wallon, 2005-2006, n° 367/1.

³⁴ Les opinions exprimées dans le cadre de cette contribution n'engagent que leur auteur et non l'institution dans laquelle il travaille.

stipulant que l'exercice de compétences régionales peut de commun accord être transféré de la Région wallonne à la Communauté germanophone³⁵. Jusqu'à présent, cette disposition a été mise en œuvre à trois reprises: En 1994, l'exercice de la compétence en matière de *monuments et sites* a été transféré³⁶, en 1999, *l'emploi et les fouilles*³⁷ ont suivi et enfin, en 2004, certaines compétences en matière de *pouvoirs subordonnés*³⁸.

II. Les arguments en faveur d'un transfert de compétence

Dans le cadre de la présente contribution, nous allons analyser plus profondément les arguments avancés de part et d'autre pour justifier les transferts de compétences réalisés jusqu'à présent et porter un regard sur les positions quant à la reprise, par la Communauté germanophone, de compétences supplémentaires. Signalons de prime abord que les remarques qui vont suivre sont assez critiques, d'aucuns diront même provocatrices. Leur but n'est pourtant pas de minimiser l'impact positif des transferts déjà réalisés, mais d'animer la réflexion et la discussion autour de cette question si importante pour l'autonomie de la Communauté germanophone. Rappel-

ons aussi qu'il revient en définitive à la politique de décider de l'opportunité des transferts envisagés et de défendre ces choix devant l'électeur.

L'ancien ministre-président wallon, Jean-Claude Van Cauwenberghe, définit dans son ouvrage « Choisir la Wallonie » quatre critères susceptibles de justifier des transferts de compétences régionales à la Communauté germanophone, critères qui sont d'ailleurs repris du côté germanophone pour soutenir les revendications³⁹.

1. Premier critère : les liens fonctionnels

Le 1^{er} critère est d'ordre fonctionnel : le transfert d'une compétence est jugé raisonnable si celle-ci complète les compétences déjà exercées par la Communauté germanophone et permet ainsi de créer « un champ de compétences homogènes »⁴⁰. Force est de constater que cet argument fonctionnel a été utilisé pour justifier tous les transferts réalisés jusqu'à présent. En 1994, la connexité étroite entre les « matières culturelles » et *les monuments et sites* est avancée pour justifier le transfert de cette compétence de la Région wallonne à la Communauté germanophone⁴¹. Lors du transfert de *l'emploi* et des *fouilles* en 1999, la complémentarité entre ces matières et la formation professionnelle d'une part et les biens classés

³⁵ Pour une analyse détaillée du mécanisme prévu par l'art. 139 Const., voy. S. THOMAS, « Les relations entre la Communauté germanophone et la Région wallonne », in *La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens* (éd. K. STANGHERLIN), Coll. Projucit, Bruges, La Charte, 2005, pp. 456-459).

³⁶ Décret du Conseil régional wallon du 23 décembre 1993 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de monuments et sites (*Mon.*, 12 février 1994, p. 3.699) ; le Conseil de la Communauté germanophone a adopté, conformément à l'article 139 Const., un décret identique le 17 janvier 1994 (*Mon.*, 16 mars 1994, p. 6.544).

³⁷ Décret du Parlement wallon du 6 mai 1999 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles (*Mon.*, 3 juillet 1999, p. 25.253) et décret (identique) du Conseil de la Communauté germanophone du 10 mai 1999 (*Mon.*, 29 septembre 1999, p. 36.533).

³⁸ Il s'agit du financement général des communes (fonds des communes et fonds spécial de l'aide sociale), du règlement des fabriques d'églises et des établissements qui gèrent le temporel des cultes reconnus (à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes), des travaux subsidiés des communes, fabriques d'églises et autres personnes morales gérant les biens des cultes reconnus/de la morale laïque, de l'organisation et de l'exercice de la tutelle administrative sur les communes et les zones de police pluricomunales de la région de langue allemande ainsi que du règlement des funérailles et des sépultures, voy. le décret du Parlement wallon du 1^{er} juin 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (*Mon.*, 16 juin 2004, p. 44.706) et décret (identique) du Conseil de la Communauté germanophone du 1^{er} juin 2004 (*Mon.*, 19 octobre 2004, p. 72.564).

³⁹ J.-C. VAN CAUWENBERGHE, *Choisir la Wallonie*, Bruxelles, Editions Luc Pire, 2004, pp. 240-241.

⁴⁰ Voy. la note du Conseil de la Communauté germanophone du 26 octobre 1998 relative à l'évaluation de la structure actuelle de l'Etat fédéral, *Ausf. Ber.*, R.D.Gem., séance du 26 octobre 1998, p. 87 suiv.

⁴¹ Voy. notamment la résolution du Conseil de la Communauté germanophone du 20 mars 1989 relative à la rétrocession de la protection des monuments et des sites dans la sphère de compétences de la Communauté germanophone, adressée au gouvernement et au parlement, dans laquelle le lien avec le patrimoine et l'identité culturels est mis en évidence, *Ausf. Ber.*, R.D.Gem., séance du 20 mars 1989, p. 362.

d'autre part est soulignée⁴². En 2004, on fait référence à la compétence de régler les C.P.A.S. et le financement de l'infrastructure communale en matière d'enseignement et de culture pour motiver le transfert de compétences en matière de pouvoirs subordonnés⁴³.

Au-delà de ce constat, la question se pose si ces transferts ont effectivement permis la création de champs de compétences homogènes. Prenons par exemple la protection des monuments et sites : Dans un avis portant sur l'avant-projet de décret relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de Monuments et Sites, le Conseil d'Etat avait déjà attiré l'attention sur les difficultés liées à la connexité entre cette matière et l'aménagement du territoire : « Le transfert de l'exercice de compétences, limité à la seule matière des monuments et sites, risque, dès lors, de conduire à un certain nombre de difficultés pratiques, notamment quant à la délivrance des permis qui, jusqu'à présent, était le fait d'une autorité unique »⁴⁴. Les craintes du Conseil d'Etat se sont malheureusement avérées justifiées. En effet, une réponse claire et définitive à la question si et à quel point l'administration wallonne d'urbanisme doit prendre en considération les règles et avis des organes de la Communauté germanophone en matière de protection des monuments et sites lorsqu'elle délivre des permis d'urbanisme, n'a toujours pas été trouvée⁴⁵.

La politique de l'emploi, transférée en 1999 à la Communauté germanophone, touche aussi à d'autres

compétences⁴⁶. Les liens avec la politique en matière d'allocations de chômage, restée fédérale, sont si étroits qu'une démarche concertée est devenue presque indispensable pour réaliser certaines mesures de promotion d'emploi. Les différents accords de coopération que la Communauté germanophone a conclus depuis le transfert en 1999 illustrent cette imbrication⁴⁷.

Le transfert de compétences en matière de pouvoirs subordonnés, réalisé en 2004, est susceptible de provoquer également quelques difficultés de synchronisation, notamment lorsque la tutelle administrative ordinaire, dont la responsabilité incombe désormais à la Communauté germanophone, et la tutelle administrative spécifique, exercée pour certaines matières par la Région wallonne, portent sur les mêmes actes. Nous pensons par exemple à certaines décisions communales en matière de statut du personnel communal ou en matière d'aménagement du territoire. De manière générale, on peut affirmer que ce dernier transfert a conduit, en raison de son caractère partiel, à un éparpillement des compétences en matière de pouvoirs subordonnés⁴⁸. Cette évolution contraste donc quelque peu avec la volonté, exprimée lors de la réforme de l'Etat de 2001, de concentrer toutes ces compétences à un niveau de pouvoir.

En conclusion, on peut, selon nous, affirmer que les transferts de compétences réalisés jusqu'à présent ont certes permis de renforcer l'autonomie de la Communauté germanophone. Ils n'ont cependant contribué que de manière limitée à la création de champs de com-

⁴² Voy. la note du Conseil de la Communauté germanophone du 26 octobre 1998 précitée en note 41 ainsi que les débats parlementaires au Conseil régional wallon, *Doc.*, Parlement Wallon, 1998-1999, n°514/3, p. 3 et p. 5 et *C.R.I.*, Parlement Wallon, séance du 4 mai 1999, pp. 16-17.

⁴³ Voy. la note du Conseil de la Communauté germanophone du 26 octobre 1998 précitée en note 41. Du côté wallon, on fait surtout référence au critère de connexité pour justifier le transfert de compétences supplémentaires (le règlement des fabriques d'églises, des funérailles et des sépultures ainsi que la tutelle sur les zones de police) qui n'avait pas été envisagé initialement, Voy. *Doc.* Parlement Wallon, 2003-2004, n°698/2, p. 3.

⁴⁴ Voy. *Doc. Parl.*, C.R.W., 1993-1994, n° 197/1, p.6. Le Conseil d'Etat poursuit: "Pour éviter ces difficultés, on peut se demander s'il ne serait pas utile de transférer les compétences en matière d'aménagement du territoire, lorsque ces matières sont indissociablement liées".

⁴⁵ Voy. dans ce sens Mme la ministre I. WEYKMANS, *Ausf. Ber.*, P.D. Gem., Séance du 2 septembre 2006, p. 55.

⁴⁶ Voy. à cet égard, l'analyse de Ph. COENARTS sur les compétences régionales à l'annexe II du rapport de la commission des affaires institutionnelles du Sénat, *Doc. Parl.*, Sén., 1998-1999, n°1-1333/1, pp. 913-915.

⁴⁷ Voy. les décrets du 8 octobre 2001 (*Mon.*, 22 novembre 2001), 24 mars 2003 (*Mon.*, 4 juillet 2003) et du 11 avril 2005 (*Mon.*, 3 juin 2005) portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat, les Régions et la Communauté germanophone relatif à l'économie sociale et aux avenants, le décret du 9 mai 2005 portant assentiment à l'accord de coopération du 29 avril 2004 entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs (*Mon.*, 14 juin 2005) et le décret du 21 déc. 2005 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle (*Mon.*, 24 février 2006).

⁴⁸ Signalons tout de même qu'on réclame du côté germanophone depuis un certain temps le transfert de l'ensemble des compétences en matière de pouvoirs subordonnés (voy. notamment la résolution du 6 mai 2002 citée sous note 50)

pétences qui, du point de vue fonctionnel, se distinguent par leur homogénéité. Face à ce constat, il n'est pas surprenant que les germanophones réclament le transfert de compétences régionales supplémentaires. Dans la résolution du 6 mai 2002, le Conseil de la Communauté germanophone charge son gouvernement de négocier avec la Région wallonne le transfert complet de *l'aménagement du territoire, du logement, de l'agriculture, de l'infrastructure routière et des pouvoirs subordonnés* (dont des parties ont entre-temps été transférées en 2004 – voy. note 39)⁴⁹. Pour soutenir ces nouvelles revendications, les germanophones se réfèrent à nouveau au critère fonctionnel. Comme nous l'avons déjà soulevé, des liens étroits existent entre l'aménagement du territoire et la protection des monuments et sites. La complémentarité entre l'infrastructure routière régionale d'une part et la responsabilité pour le subventionnement des travaux communaux n'est de même plus à démontrer. Enfin, la reprise des compétences provinciales par la Communauté germanophone peut être considérée comme suite logique du transfert de la tutelle administrative sur les communes de la région de langue allemande, etc. L'extension de l'autonomie en matière d'exercice de compétences suit une dynamique qu'on peut qualifier de paradoxale : Le transfert de compétences – il est vrai en partie fragmentaire - de la Région wallonne à la Communauté germanophone n'a pas eu comme effet de rassasier les désirs d'autonomie, comme on aurait pu le croire, mais débouche sur l'articulation de nouvelles revendications⁵⁰. Le proverbe « l'appétit vient en mangeant » prend à cet égard tout son sens. Finalement, on peut toujours trouver des points d'interférence entre les compétences déjà exercées et celles qu'on voudrait prendre en charge. Au fur et à mesure que les compétences s'élargissent, le critère fon-

ctionnel risque donc de perdre son effet persuasif.

2. Deuxième critère : la spécificité

Le deuxième critère, avancé aussi bien du côté wallon que du côté germanophone, se fonde sur la spécificité de la région de langue allemande par rapport au reste du territoire wallon, spécificité qui justifierait une politique particulière⁵¹.

La spécificité de la région de langue allemande constituait évidemment la pierre fondamentale de l'argumentation en faveur de la reprise, par la Communauté germanophone, de la compétence en matière de *monuments et sites*, compétence que la Communauté avait perdue suite à la réforme de l'Etat de 1988⁵². En effet, les liens qui existent entre la protection des *monuments et sites* d'une part et la spécificité historique et culturelle de la région de langue allemande d'autre part sont d'une évidence difficilement contestable. Il est, soit dit en passant, par contre assez surprenant que la Communauté germanophone n'ait pas encore procédé, depuis la reprise de cette matière en 1994, à une réforme en profondeur de la réglementation (wallonne) en vigueur. Dès lors, il n'est peut-être pas étonnant que d'aucuns commencent à douter de la pertinence de cet argument...

La spécificité de la région de langue allemande est un argument qui est encore avancé lorsqu'il s'agit de revendiquer le transfert de nouvelles compétences régionales⁵³. Ainsi, le Conseil de la Communauté germanophone se réfère à la situation frontalière de la région allemande et à la migration/mobilité importante de la population pour justifier le transfert de compétences en matière d'*aménagement du territoire* et de *logement*⁵⁴. Les souhaits de transfert des compétences en matière d'*infrastructure routière* et d'*agriculture* sont quant à

⁴⁹ Résolution du 6 mai 2002 adressée au Gouvernement de la Communauté germanophone et relative à l'exercice de compétences régionales dont le transfert doit être négocié avec la Région wallonne, *Ausf. Ber.*, R.D.Gem., séance du 6 mai 2002, p. 1.046.

⁵⁰ J.-C. VAN CAUWENBERGHE parle dans ce contexte de la stratégie du « découpage du saucisson », par laquelle la région de langue allemande sortirait progressivement et par étapes de la Région wallonne, *op. cit.*, p. 240.

⁵¹ Voy. J.-Cl. VAN CAUWENBERGHE, *op. cit.*, p. 240-241.

⁵² Lors de cette réforme, le législateur spécial a en effet procédé à une requalification des *monuments et sites*, en soustrayant cette matière des compétences culturelles, visées à l'art. 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour l'associer en raison de sa connexité à l'aménagement du territoire (art. 6, §1^{er}, 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980).

⁵³ J.-Cl. VAN CAUWENBERGHE parle dans ce contexte de « différences structurelles entre les entités impliquées », *op. cit.*, pp. 240-241.

⁵⁴ Voy. notamment la note du Conseil de la Communauté germanophone du 26 octobre 1998 précitée en note 41.

eux entre autres motivés par les données climatiques et géographiques particulières de la région. A cet égard, il est, nous semble-t-il, permis d'objecter que cette situation ne se distingue guère de celle des communes francophones avoisinantes de l'arrondissement de Verviers, la spécificité n'étant par conséquent que très relative.

3. Troisième, quatrième (et cinquième) critère : la subsidiarité

Le principe de subsidiarité est à la base des deux derniers critères qui sont par ailleurs liés. Le transfert d'une compétence se justifie dès l'instant qu'il soit démontré que l'instance devenue compétente gère mieux la matière transférée que celle qui l'avait prise en charge avant le transfert (critère 3). Ce serait notamment le cas si la gestion actuelle d'une compétence par la Région wallonne s'avérait insatisfaisante ou défavorisait les habitants de la région de langue allemande par rapport aux autres habitants de la Région wallonne (critère 4)⁵⁵.

Dans la note du 26 octobre 1998, le Conseil de la Communauté germanophone porte par exemple un jugement critique sur les lenteurs de la procédure en matière de permis de bâtir et les coûts administratifs élevés causés notamment par les nombreuses traductions pour revendiquer le transfert de la compétence pour *l'aménagement du territoire*⁵⁶. Le constat d'insatisfaction par rapport à la manière dont la Région wallonne se délivre de ses obligations sur le territoire de la région de langue allemande ne suffit cependant pas à lui seul pour justifier le transfert d'une compétence. La Communauté germanophone doit de plus démontrer qu'elle est en mesure d'améliorer le service, une fois cette compétence transférée. Que cela risque d'être parfois difficile, montre l'exemple de l'infrastructure routière : Les plaintes sur le caractère déficient du réseau routier régional de la région de langue allemande sont nombreuses⁵⁷. La Communauté germanophone devra démontrer qu'elle pourra améliorer la situation de manière significative, ce qui, nous semble-t-il, sera difficile à réaliser sans prévoir des fonds supplémentaires... qu'il faudra évidemment trou-

ver quelque part. Par contre, la preuve que le transfert d'une compétence de la Région wallonne à la Communauté germanophone peut améliorer la situation semble beaucoup plus aisée en ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire sur les communes de la région de langue allemande, puisqu'un transfert a été convenu en 2004. En supprimant la province comme organe de tutelle, on pouvait effectivement s'attendre à ce que les coûts administratifs (notamment en matière de traductions) et les lenteurs procédurales diminuent de manière significative. A cet égard, il est, selon nous, d'ores et déjà permis de conclure que les modifications réglementaires apportées entre-temps par la Communauté germanophone ont, dans les faits, simplifiées la procédure⁵⁸. On est tenté de tirer la même conclusion pour ce qui est du financement général des communes, compétence qui a été transférée également en 2004. Cependant, la Communauté germanophone devra encore apporter la preuve d'une meilleure gestion de cette compétence, notamment en réformant de manière adéquate et efficace le système actuel de répartition des moyens du fonds des communes et en adaptant ceux-ci aux besoins réels de financement des neuf communes de la région de langue allemande.

L'application du principe de subsidiarité implique, selon nous, qu'on se penche également sur la question de savoir si la Communauté germanophone dispose des ressources nécessaires pour pouvoir gérer de manière raisonnable et satisfaisante la compétence transférée, question à laquelle en premier lieu les germanophones doivent apporter une réponse. Or, il est assez surprenant de constater que cet aspect n'est pratiquement pas abordé dans les déclarations officielles traitant du transfert. En préparant la résolution du 6 mai 2002 précitée, dans laquelle sont identifiées les compétences dont le transfert doit encore être négocié, le Parlement a certes pris soin de demander l'avis de tous les mandataires locaux de la région de langue allemande⁵⁹. Une étude approfondie sur les implications qu'un tel transfert engendra et sur sa faisabilité n'a, à notre connaissance, par contre pas été établie. Il est pourtant d'une importance capitale que la

⁵⁵ « D'abord, la démonstration que la compétence sera mieux gérée par un autre niveau de pouvoir, c'est l'application du principe de subsidiarité. Ensuite, l'existence d'un déséquilibre de traitement dans sa gestion actuelle. », J.-Cl. VAN CAUWENBERGHE, *op. cit.*, pp. 240-241.

⁵⁶ Voy. la note du Conseil de la Communauté germanophone du 26 octobre 1998 précitée en note 41.

⁵⁷ Voy. p.ex. les chiffres cités par M. B. Collas ainsi que son commentaire, *Ausf. Ber.*, R.D.Gem., séance du 6 mai 2002, p. 1.010.

⁵⁸ Voy. notamment le décret de la Communauté germanophone du 20 décembre 2004 organisant la tutelle administrative ordinaire sur les communes de la Région de langue allemande (*Mon.*, 18 mars 2005, p.12.028).

⁵⁹ De ce sondage, il ressort qu'une large majorité des personnes questionnées se prononcent en faveur d'un transfert des compétences citées dans la résolution (pour une description plus détaillée de ce sondage, voy. S. THOMAS, *op. cit.*, p. 464). On peut par ailleurs

Communauté germanophone soit en mesure de supporter ces implications, si on veut correctement assumer les nouvelles responsabilités. La résolution du 6 mai 2002 précitée se limite à charger le gouvernement d'accorder une attention particulière « aux incidences possibles en matière de finances, de politique de l'emploi et d'infrastructure »⁶⁰.

III. Perspectives et Conclusions

Après avoir ainsi porté un regard critique sur l'argumentation utilisée pour justifier les transferts réalisés et souhaités, il est peut-être utile de formuler en guise de conclusion quelques remarques sur la répartition future des compétences entre la Communauté germanophone et la Région wallonne.

La Région wallonne a fait savoir en 2001 qu'elle n'accepterait plus longtemps cette stratégie du « découpage du saucisson », pratiquée jusqu'à présent par la Communauté germanophone⁶¹. Il semble qu'on attend plutôt du partenaire germanophone une prise de position nette sur l'objectif ultime poursuivi par les transferts de compétences. Les responsables politiques wallons ont de même souligné que la création d'une région à part entière, et de ce fait, la perte territoriale de la région de langue allemande, n'est pas acceptable.

Le Parlement de la Communauté germanophone n'a pas encore donné de réponse précise à la question de l'objectif ultime de l'extension de ses compétences. Les germanophones ne veulent – ou ne peuvent – tout sim-

plement pas s'engager de manière définitive lorsqu'il s'agit de dessiner les contours exacts de leur statut d'autonomie⁶². Cette attitude quelque peu hésitante se manifeste notamment par le terme « Communauté-Région » qui est régulièrement mis en avant pour décrire le statut d'autonomie idéal et qui, du côté wallon, est quelque peu à tort assimilé à la création d'une quatrième région⁶³. Selon la résolution du Conseil de la Communauté germanophone du 17 septembre 2002, ce terme signifie « une collectivité qui exerce, à côté de toutes les compétences communautaires, de manière renforcée des compétences régionales »⁶⁴. La question de l'étendue définitive des compétences régionales à transférer demeure par contre sans réponse précise, ce qui, soit dit en passant, a notamment l'avantage que tout et chacun peut interpréter ce terme à sa guise (voy. aussi la note 63).

Après le transfert de deux « tranches du saucisson » supplémentaires en 2004, à savoir la compétence pour la tutelle administrative sur les communes de langue allemande et celle pour leur financement, il semble qu'on veut pour l'instant avant tout consolider la situation et intensifier la coopération⁶⁵.

Pourtant, la répartition des compétences entre la Région wallonne et la Communauté germanophone risque à nouveau de devenir assez vite un sujet d'actualité. Ce serait notamment le cas si la surenchère institutionnelle qui est devenue en Belgique quelque peu pratique courante en période préélectorale aboutissait effectivement à des nouvelles négociations sur l'avenir des structures de l'Etat. Force est de constater qu'on se borne plus, du côté francophone, à rejeter d'un revers de la main

être d'avis que le Parlement, en procédant à ce sondage, a ajouté un argument aux quatre arguments détaillés dans la présente contribution: celui de la légitimité démocratique.

⁶⁰ Résolution du Conseil de la Communauté germanophone du 6 mai 2002, *Ausf. Ber.*, R.D.Gem, séance du 6 mai 2002, p. 1.046.

⁶¹ J.-C. VAN CAUWENBERGHE, *op. cit.*, p. 240, voy. également la note 51.

⁶² « Les raisons de cette indétermination sont multiples: D'abord, il n'y a pas ou peu de données disponibles pour vérifier avec précision quelles compétences la Communauté pourrait raisonnablement prendre en charge avec les ressources limitées qui sont les siennes. Sur le plan politique, il faut ensuite constater qu'il n'y a pas, pour l'instant, de consensus en la matière entre les différents partis politiques. L'hésitation est en outre peut-être due au fait qu'on ne sait pas avec certitude quelle est l'opinion des citoyens sur cette question. », S. THOMAS, *op. cit.*, p. 478.

⁶³ Voy. à titre d'exemple, *Doc. Parlement wallon*, 2003-2004, n°698/2, pp. 3 et 7.

⁶⁴ Résolution du 17 septembre 2002 du Conseil de la Communauté germanophone adressée au Gouvernement de la Communauté germanophone et au Gouvernement de la Région wallonne relative au statut d'autonomie de la Communauté germanophone et à l'extension de celui-ci, *Ausf. Ber.*, R.D.Gem., séance du 17 septembre 2002, pp. 41-42. En suivant cette définition, on peut, nous semble-t-il, légitimement affirmer que la Communauté germanophone constitue d'ores et déjà une « Communauté-Région ».

⁶⁵ A titre d'exemple, on peut citer la déclaration communautaire du Gouvernement de la Communauté germanophone du 13 septembre 2004 qui n'aborde que de manière concise la question du transfert de nouvelles compétences régionales, *Gemeinschaftspolitische Erklärung der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, *Doc. Parl.*, P.D.Gem., sess. 2004, n°15/1, p. 25, ainsi que la Déclaration de politique régionale 2004-2009 du gouvernement wallon, <http://gov.wallonie.be> (15/09/2006).

les revendications flamandes. Développer des idées et des projets quant à l'avenir institutionnel de la partie sud du pays n'est tout au contraire plus un tabou. A titre d'exemple, on citera Didier Reynders qui récemment proposait la création d'une « *patrie francophone* » qui unit tous les francophones parlant la même langue et ayant la même culture⁶⁶. Michel Daerden parlait, lors des festivités du 1^{er} mai 2006 à Liège, d'un « *Etat fédéral francophone, avec deux régions fortes* »⁶⁷. La définition de la Wallonie, donnée par Jean-Claude Van Cauwenberghe dans sa proposition de décret spécial, ne laisse, comme on a pu

le constater au début de cette contribution, que peu de place pour une Communauté germanophone forte et autonome.

Ces réflexions sur l'avenir des francophones sont certes légitimes. Du côté germanophone, elles provoquent néanmoins pas mal d'interrogations quant à la place qui sera réservée à leur Communauté, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur des modèles développés. Il importe donc de se faire dès à présent des idées nettes et précises sur le statut d'autonomie définitif de la Communauté germanophone.

La représentation de la Communauté germanophone au niveau fédéral

Koen MUYLLE⁶⁸ - Référendaire à la Cour d'arbitrage

Collaborateur scientifique volontaire à l'Institut de Droit constitutionnel, KU Leuven

I. Introduction

1. L'un des principes fondamentaux du fédéralisme – le principe de participation – veut que les entités fédérées puissent participer de manière effective aux procédures de décision de l'État fédéral. En Belgique, ce principe se traduit par la présence des sénateurs de communauté au Sénat⁶⁹, par la division des chambres fédérales en groupes linguistiques⁷⁰, par la sonnette d'alarme⁷¹, par les lois à majorité spéciale⁷², ainsi que – au niveau exécutif – par la parité au sein du Conseil des ministres⁷³. Or, la Communauté germanophone ne bénéficie que rarement de ces mécanismes. En dépit du fait qu'on reconnaît à cette Communauté le statut d'entité fédérée, on la traite plutôt

comme une minorité nationale. Cependant, lorsqu'il s'agit de la représentation de la Communauté germanophone au niveau fédéral, la logique de protection d'une minorité nationale n'est pas non plus respectée. Ainsi, la Communauté germanophone risque d'être perdante deux fois : elle ne bénéficie ni des instruments de participation dont disposent les autres communautés, ni des mécanismes de protection d'une minorité nationale.

2. Pour illustrer cette thèse⁷⁴, on examinera en premier lieu la représentation de la Communauté germanophone à la Chambre des représentants (2) et au Sénat (3), en étudiant la question de la circonscription électorale germanophone pour les élections de ces assemblées, ainsi que le statut particulier du sénateur de communauté

⁶⁶ Discours prononcé lors du congrès du MR à Louvain-la-Neuve du 25 mars 2006 (voy. www.didierreynders.be (15/09/2006)).

⁶⁷ Voy. <http://www.lalibre.be> (15/09/2006).

⁶⁸ Ceci est le texte légèrement remanié et mis à jour de mon intervention au colloque du Ministère de la Communauté germanophone. « Weiterentwicklung der Stellung des deutschen Sprache und des Statuts der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Belgien - Evolution du statut de la Communauté germanophone et de la langue allemande en Belgique », Eupen, 6 mai 2006. Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur et non les institutions dans lesquelles il travaille.

⁶⁹ Article 67, § 1, 3^o à 5^o, de la Constitution et article 211 du Code électoral.

⁷⁰ Article 43 de la Constitution et la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux Conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise.

⁷¹ Article 54 de la Constitution.

⁷² Article 4, alinéa 3, de la Constitution.

⁷³ Article 99, alinéa 2, de la Constitution.

⁷⁴ Pour plus de détails, voir K. MUYLLE, « La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales : entre la logique de la participation et celle de la protection d'une minorité », in K. STANGHERLIN, *La Communauté germanophone de Belgique – Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Bruges, La Charte, 2005, 245-286.

germanophone. Ensuite, on abordera les problèmes concernant la procédure législative (4). À ce sujet, on traitera essentiellement de l'emploi de la langue allemande en matière législative. Finalement, on examinera la représentation de la Communauté germanophone au sein du Comité de concertation (5).

II. La représentation de la Communauté germanophone à la Chambre des représentants

3. En ce qui concerne la représentation de la Communauté germanophone au sein de la Chambre, il y a lieu de soulever deux problèmes.

4. Le premier concerne l'absence d'un groupe linguistique germanophone. Il ressort de la loi du 3 juillet 1971 que tout membre de la Chambre élu dans la région de langue allemande fait automatiquement partie du groupe linguistique francophone. Pourtant, lors de la discussion du futur article 43, § 1er, de la Constitution, en 1970, on avait explicitement envisagé le cas où un membre germanophone déclarerait n'appartenir à aucun des deux groupes linguistiques. Un sénateur déposa un amendement visant à éviter que les membres germanophones de la Chambre ne soient obligés d'appartenir au groupe linguistique français ou néerlandais. L'amendement fut rejeté. La majorité était d'avis que le texte proposé n'obligeait pas tous les membres de la Chambre à appartenir au groupe linguistique français ou néerlandais et que la loi d'exécution de cette disposition constitutionnelle pouvait bel et bien prévoir la possibilité pour un membre germanophone de n'appartenir à aucun groupe linguistique⁷⁵. Cette volonté n'a pas été respectée par la suite.

5. Le deuxième problème concerne la répartition des sièges pour la Chambre. La Communauté germanophone ne dispose pas d'une circonscription électorale propre. Elle fait partie de la circonscription de Verviers, et, depuis la réforme électorale du 13 décembre 2002⁷⁶ de la circonscription électorale de Liège. De ce fait, l'élection d'un député habitant dans la région de la langue allemande dépend, dans l'état actuel des choses,

des aléas de la formation des listes électorales, ainsi que des résultats des élections. Ce problème est devenu particulièrement aigu suite à la réforme électorale du 13 décembre 2002, qui a eu comme conséquence de diluer les voix des habitants de la région de langue allemande. Ainsi, en 2003, aucun candidat habitant dans cette région n'a été élu à la Chambre.

6. Afin de remédier à ce problème, plusieurs initiatives ont été prises en vue de créer une circonscription électorale qui corresponde au territoire de la région de langue allemande. Elle bute en général sur l'objection selon laquelle l'existence d'une telle circonscription serait incompatible avec l'article 62 de la Constitution, selon lequel les élections doivent être organisées selon le système de la représentation proportionnelle, c'est-à-dire selon un système dans lequel la répartition des sièges se fait en proportion du nombre de voix qu'on a obtenu. Que faut-il penser de cette objection ?

7. Ce qui est sûr, c'est qu'une circonscription électorale germanophone n'aurait droit qu'à un siège. Ceci ressort de l'article 63, § 2, 1^{er} alinéa, de la Constitution. Pour déterminer le nombre de sièges auquel a droit une circonscription, il faut d'abord diviser le nombre d'habitants de la Belgique par 150 (c'est-à-dire, par le nombre de sièges que compte la Chambre). En prenant les chiffres de population lors du dernier recensement général de 2001, on obtient 68 642. Chaque circonscription a droit à autant de sièges que son nombre d'habitants contient ce chiffre. La Communauté germanophone comptant 71 304 habitants, elle a donc droit à un siège.

8. Or, selon certains, une circonscription électorale à un siège serait incompatible avec un système proportionnel⁷⁷. Dans une telle circonscription, le siège irait nécessairement au candidat ayant le plus de voix, ce qui correspond à un système majoritaire. L'exigence constitutionnelle d'un système électoral proportionnel ne doit cependant pas être appréciée pour chaque circonscription individuellement, mais plutôt pour l'ensemble des circonscriptions électorales. On peut ici faire état de deux avis du Conseil d'Etat concernant les élections du Parlement européen⁷⁸. Selon une décision du Conseil des ministres de l'Union européenne, ces élections doivent se

⁷⁵ Voy. *Ann.*, Sénat, 27 mai 1970, 1542 et 28 mai 1970, 1608-1609.

⁷⁶ Loi du 13 décembre 2002 modifiant le Code électoral ainsi que son annexe et loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale, *Mon.*, 10 janvier 2003.

⁷⁷ C.A., n° 90/94, 22 décembre 1994, B.3.

⁷⁸ C.E., sect. de législation, avis 35.301/2 du 28 mai 2003, *Doc. Parl.*, Sénat, 2003-04, n° 3-436/1; avis 36.079/2 du 14 novembre 2003, *Doc. Parl.*, Chambre 2003-04, n° 51-582/001, 15-20.

faire au scrutin de type proportionnel⁷⁹. Selon le Conseil d'Etat, l'existence d'une circonscription électorale germanophone à siège unique n'est pas contraire à cette décision. Encore selon cette instance, compte tenu de la spécificité de la Communauté germanophone, on peut dans une circonscription recourir au système majoritaire, pour autant que dans la grande majorité des autres circonscriptions, un scrutin de type proportionnel soit d'application. Le même raisonnement pourrait évidemment être appliqué aux élections de la Chambre.

9. Par contre, avec les chiffres de la population actuels et le nombre de sièges à pourvoir pour la Chambre (150), il n'est pas possible – sans modification de la Constitution – d'attribuer à l'éventuelle circonscription germanophone plus d'un siège. S'il l'on veut attribuer plus de sièges à la circonscription électorale germanophone, il faudrait modifier l'article 63 de la Constitution.

III. La représentation de la Communauté germanophone au Sénat

10. Depuis 1995, le Sénat compte 40 élus directs – 25 néerlandophones et 15 francophones – 21 sénateurs de communauté (10 néerlandophones, 10 francophones et 1 germanophone) et 10 sénateurs cooptés – 6 néerlandophones et 4 francophones⁸⁰. Au Sénat, la représentation garantie de la Communauté germanophone se limite donc à la présence du sénateur élu par le Parlement de la Communauté germanophone.

11. Cette attribution d'un seul siège de sénateur de communauté est incohérente, et ce pour deux raisons.

12. *Primo*, le Constituant a considéré que le sénateur de communauté germanophone siège en tant que représentant d'une minorité. Par contre, la présence des sénateurs de communauté flamands et francophones se fonde sur le principe de la participation des entités fédérées à la politique fédérale. Ces sénateurs peuvent, en s'associant à leurs collègues élus directs et cooptés, s'opposer à un projet qu'ils estiment contraire aux intérêts de leurs Communautés respectives. Le sénateur de Communauté germanophone ne dispose pas d'instruments similaires pour protéger les intérêts de sa communauté. Il s'ensuit

que le principe de l'équivalence dans la participation institutionnelle n'est pas respecté.

13. *Secundo*, la composition du Sénat ne respecte pas la même logique pour toutes les entités fédérées. Pour la Communauté flamande et la Communauté française, le Constituant applique un partage égalitaire, en assurant à chacune 10 sièges de sénateur de communauté, tandis que la Communauté germanophone doit se contenter d'un seul représentant.

14. La représentation garantie de la Communauté germanophone – au nom de la protection d'une minorité nationale – aurait donc dû se réaliser au niveau des sièges des sénateurs élus directement, pas au niveau des sénateurs de communauté. Quand on se situe au niveau de la représentation des entités fédérées au sein du Sénat, la logique de la participation et de l'équivalence veut que les mêmes principes s'appliquent à tous les représentants des communautés.

15. En ce qui concerne le statut du sénateur de communauté germanophone, il y lieu de souligner une particularité : il n'appartient à aucun groupe linguistique⁸¹, ce qui l'empêche d'actionner la sonnette d'alarme et ce qui affecte le poids de son vote lors de l'adoption de lois à majorité spéciale.

IV. La procédure législative

16. En ce qui concerne la procédure législative, on pourrait soulever plusieurs problèmes qui affectent la possibilité de la Communauté germanophone d'avoir ses intérêts représentés au sein du Parlement fédéral. Ces problèmes concernent 1) la manière dont on calcule la majorité spéciale ; 2) le fait que le statut de la Communauté germanophone est réglé par une loi ordinaire ; et 3) la compétence d'avis du Parlement de la Communauté germanophone en cas de modification de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone⁸². On se concentrera cependant sur un autre sujet : l'emploi de la langue allemande au Parlement fédéral, et la traduction des normes législatives.

17. Au sein des assemblées législatives fédérales, les

⁷⁹ Décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom, J.O., L 283/1 du 21 octobre 2002.

⁸⁰ Article 67 de la Constitution.

⁸¹ Article 17 du Règlement du Sénat.

⁸² Pour plus de détails, voir K. MUYLLE, « La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales : entre la logique de la participation et celle de la protection d'une minorité », in K. STANGHERLIN, *La Communauté germanophone de Belgique – Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Bruges, La Chartre, 2005, 245-286.

membres germanophones peuvent prendre la parole dans leur langue maternelle et déposer des propositions de lois et des amendements dans cette même langue. Dans ce cas, le texte est traduit en néerlandais et en français, et publié comme document trilingue. Tous les autres documents parlementaires sont cependant bilingues, néerlandais – français⁸³.

18. Les lois fédérales sont publiées en français et en néerlandais uniquement. L'article 76 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone dispose que le commissaire d'arrondissement de Malmedy doit – dans les limites des crédits budgétaires – en assurer la traduction vers l'allemand. La Cour d'arbitrage a été interrogé sur la compatibilité de cette disposition avec le principe d'égalité et de non-discrimination. Dans son arrêt n° 59/94 du 14 juillet 1994, elle conclut à la constitutionnalité à condition d'interpréter l'article 76 de la manière suivante : toutes les lois postérieures au 1^{er} janvier 1989 doivent systématiquement être traduites dans un délai raisonnable. Les lois antérieures à cette date doivent être traduites progressivement en fonction de l'importance qu'elles présentent pour les habitants de la région de la langue allemande.

19. D'une analyse récente, il ressort cependant que l'arrêt de la Cour n'est pas respecté. Ayant vérifié pour toutes les lois adoptées entre le 1^{er} janvier 1989 et le 31 décembre 2005 s'il y avait une traduction allemande et si oui, dans quel délai elle avait été publiée, il faut conclure que l'Etat ne parvient pas à traduire systématiquement toutes les lois postérieures au 1^{er} janvier 1989⁸⁴. En chiffres absolus, le nombre de traductions de lois varie entre 8 (en 1990 et en 1992) et 78 (en 1999). Ces chiffres sont de loin inférieurs au nombre total de lois, qui pour ne prendre l'année 1999, monte à 247. Les chiffres en pourcentage sont probablement encore plus parlants. En pourcentage, le nombre de traductions de lois varie entre 8,6 % (en 1990) et 34,5% (en 1995). Même si l'on élimine les lois purement formelles, telles que les lois de naturalisation et les lois budgétaires, dans la meilleure année – 1995 – le nombre de lois traduites ne dépasse pas 40 pourcent. Cependant, du point de vue du temps qu'il faut pour la traduction des textes, les choses se sont nettement

améliorées. En 1989, il fallait en moyenne 9,5 ans pour la traduction d'une loi, tandis qu'en 2003, ce délai a été ramené à 291 jours. Pour la période 1989-2005, on est cependant toujours à une moyenne de 2,2 ans.

20. Le Sénat a adopté récemment deux propositions de loi⁸⁵ qui visent à remédier à cette situation en augmentant le nombre de traductions officielles. Si ces propositions deviennent loi, le Service central de traduction allemande à Malmedy se concentrera exclusivement sur la traduction des lois fédérales. La traduction des arrêtés royaux et ministériels reviendra à chaque ministre, en fonction de la matière concernée. Chaque service public fédéral devra en conséquence disposer d'un certain nombre de traducteurs qui sont en mesure de traduire vers l'allemand. Le Service central de traduction allemande serait également dispensé des traductions de décrets, ordonnances et règlements. En outre, enfin d'alléger la procédure, les traductions établies par le Service central ne seront plus approuvées par arrêté royal.

21. Les propositions adoptées par le Sénat disposent également que la priorité puisse être donnée aux textes dont il ressort qu'ils sont d'une réelle importance pour les habitants de la région de langue allemande. En ce qui concerne les lois, le Ministre de la Justice, sur proposition du Service central de traduction allemande et sur avis du gouvernement de la Communauté germanophone, établirait la liste des textes prioritaires. Pour les arrêtés royaux et ministériels, cette décision reviendrait à chaque ministre pour la matière qui le concerne.

22. Quand ils établissent la traduction allemande des lois et règlements, le Service central de traduction allemande et les services responsables des différents ministères doivent se servir de la terminologie établie par la Commission pour la terminologie juridique allemande. Cette commission serait cependant transférée à la Communauté germanophone qui pourra en régler la composition et le fonctionnement.

23. Aux termes de ces propositions, le Roi a jusqu'au 1^{er} janvier 2008 pour évaluer les crédits nécessaires pour donner suite à ces textes. Dans l'an qui suit, et au plus tard le 1^{er} janvier 2009, l'article 76 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone sera abrogé. Cette entrée en vigueur tar-

⁸³ Voir à ce sujet J. BERTL, *Die öffentliche Stellung der deutschen Sprache in Belgien*, Diplomarbeit zur Erlangung des akademischen Grades mag. Phil., Wenen, 2004, 299-302 en 457-464; K. MUYLLE, *Rules on languages used in legislative assemblies in Belgium*, Rapport pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 2002, 9-13.

⁸⁴ Voir K. MUYLLE and K. STANGHERLIN, "Federale wetteksten in het Duits: over de niet-uitvoering van een arrest van het Arbitragehof en de nood aan een nieuwe Gelijkheidswet", *T.v.W.*, 2006, 3-25.

⁸⁵ Voir les propositions de loi de M. COLLAS c.s., *Doc. Parl.*, Sénat, 2005-06, n° 3-1495/1-6 et n° 3-1496/1-6; *Ann.*, Sénat, 6 juillet 2006, n° 3-174 et 3-175.

dive est cependant injustifiable. Il s'ensuit en effet qu'un délai de deux ans et demi est probable avant que les règles nouvelles entrent en vigueur, et ce malgré le constat par le législateur lui-même que l'obligation imposée par la Cour d'arbitrage en 1994 de traduire systématiquement toutes les lois datant d'après le 1^{er} janvier 1989 n'est pas respectée. Il n'est donc pas raisonnable de postposer l'entrée en vigueur des mesures indispensables pour remédier à cette situation.

V. Le comité de concertation

24. Comme son nom l'indique, le Comité de concertation est un organe où des représentants du gouvernement fédéral et des exécutifs régionaux et communautaires peuvent se concerter. Sa composition est réglée par l'article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980. Selon cette disposition, le Comité de concertation est composé, dans le respect de la parité linguistique, du Premier ministre, de cinq membres du gouvernement fédéral, du président et d'un membre du gouvernement flamand, du président du gouvernement wallon et du gouvernement de la Communauté française, ainsi que du président du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, et d'un membre appartenant à l'autre groupe linguistique dans ce gouvernement. Cette disposition ne fait pas état de la Communauté

germanophone. L'article 67, § 3, de la loi du 31 décembre 1983 y ajoute cependant que le président du gouvernement de la Communauté germanophone siège avec voix délibérative au Comité de concertation lorsque celui-ci traite d'un conflit d'intérêts relatif à cette Communauté⁸⁶. En dehors de cette hypothèse, la présence du Comité de concertation germanophone n'est pas assurée.

25. Cette situation est critiquable de plusieurs points de vue. Elle a été justifiée entre autres par le fait que le Comité de concertation traiterait d'un grand nombre de matières qui ne concerneraient pas la Communauté germanophone. Mais un conflit entre par exemple la Communauté flamande et l'Etat fédéral peut également intéresser la Communauté germanophone. On a eu des exemples récents avec le projet de loi instaurant une cotisation d'égalisation pour les pensions⁸⁷ et le projet de loi réformant le droit de la jeunesse^{88 89}.

26. En outre, il s'ensuit que la représentation de la Communauté germanophone au Comité de concertation n'est pas assurée lorsque celui traite d'affaires qui concernent directement la Communauté, notamment lorsque le Conseil d'Etat estime qu'un de ces projets ou propositions de décret excède la compétence de la Communauté⁹⁰.

27. Il semble que l'absence de représentation garantie de la Communauté germanophone – en dehors du cas prévu par l'article 67, § 3, de la loi du 31 décembre 1983⁹¹ – soit résolue dans la pratique par une invitation

⁸⁶ Le Sénat a récemment adopté une proposition de loi spéciale modifiant l'article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980, afin d'y inscrire la présence du président du Gouvernement de la Communauté germanophone lorsqu'un conflit d'intérêt implique sa Communauté : proposition de loi spéciale complétant l'article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, prévoyant la présence du Président du Gouvernement de la Communauté germanophone au sein du Comité de concertation, et abrogeant l'article 67 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, *Doc.Parl.*, Sénat, 2005-06, n° 3-1594/1-5 ; *Ann.*, Sénat, 6 juillet 2006, n° 3-174 et 3-175. Le contenu de cette disposition correspond à l'ancien article 67 de la loi du 31 décembre 1983, qui aurait été implicitement abrogé par l'adoption de l'article 143 de la Constitution : voir C.E., sect. législation, avis 40.345/2 du 22 mai 2006, *Doc.Parl.*, Sénat, 2005-06, n° 3-1594/2.

⁸⁷ Voir le conflit d'intérêts entre le Parlement flamand et la Chambre des représentants à propos du projet de loi instaurant une cotisation d'égalisation pour les pensions, *Doc.Parl.*, Sénat, 2004-05, n° 3-1036/1-3.

⁸⁸ Loi du 15 mai 2006 modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, *Mon.*, 2 juin 2006, err. *Mon.*, 28 juin 2006 et 17 juillet 2006.

⁸⁹ La proposition de loi récemment adoptée par le Sénat (voir la note 86) ne remédie pas à cette situation. Au contraire, le texte néerlandais de la proposition initiale a été amendé (voir *Doc.Parl.*, Sénat, 2005-06, n° 1594/3) afin de préciser qu'il ne suffit pas que le conflit concerne la Communauté germanophone. Le président du gouvernement de la Communauté germanophone ne pourrait siéger que dans le cas où le Parlement ou le Gouvernement de la Communauté germanophone eux-mêmes auraient soulevé le conflit ou dans le cas où un tel conflit aurait été soulevé à l'encontre d'un décret ou d'un arrêté des institutions en question : voir *Doc.Parl.*, Sénat, 2005-06, n° 1594/4, 4-5). Il y lieu de se demander pourquoi, contrairement aux représentants des autres gouvernements régionaux et communautaires, le président du gouvernement de la Communauté germanophone ne pourrait pas siéger lorsqu'un conflit impliquant d'autres entités fédérées concerne également la Communauté germanophone.

⁹⁰ Article 3, §§ 3 et 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Voir également l'article 55, § 3, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

⁹¹ Repris dans l'article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980 par la proposition de loi spéciale adoptée par le Sénat (voir la note 86).

systématique du ministre-président de la Communauté germanophone à toutes les réunions du Comité de concertation, y compris à celles où la loi ne prévoit pas sa présence. Mais il s'agit uniquement d'un usage politique, sans aucune garantie juridique pour l'avenir. En outre, même s'il l'on concède au ministre-président une voix consultative, il ne pourra pas – contrairement aux autres membres du Comité de concertation – empêcher qu'on arrive à un consensus.

VI. Conclusion

28. En conclusion, il nous semble que la Communauté germanophone cumule les handicaps.

29. Bien que la Constitution lui reconnaisse la qualité d'entité fédérée, elle omet d'en tirer les conséquences logiques quand il s'agit de l'équivalence institutionnelle et de la participation effective dans les procédures de décision de l'Etat fédéral. On peut rappeler ici le fait que la Communauté germanophone ne compte qu'un seul sénateur de communauté et la présence aléatoire du président du gouvernement de la Communauté germa-

nophone au Comité de concertation.

30. On justifie parfois cette absence de participation et d'équivalence en invoquant les mesures de protection d'une minorité nationale dont bénéficierait la Communauté germanophone. En réalité, ces mesures sont quasi inexistantes. Ainsi, bien que la Constitution ne s'y oppose pas, la Communauté germanophone reste dépourvue d'une circonscription électorale propre pour les élections de la Chambre. En outre, au Sénat, on aurait mieux fait d'appliquer le mécanisme de protection de la minorité au niveau des sénateurs élus directement.

Comment remédier à ce constat ? Certaines solutions pourraient être réalisées relativement facilement. On songe notamment à la présence de la Communauté germanophone au Comité de concertation, puisqu'il suffirait d'inscrire dans l'article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980 que le ministre-président de la Communauté germanophone en fait partie⁹². On songe également à la création d'une circonscription électorale propre pour les élections de la Chambre, ce qui peut se faire par loi ordinaire. D'autres remèdes, par exemple ceux concernant la présence de la Communauté germanophone au sein d'un Sénat des Etats, ne pourront se réaliser que dans le cadre d'une réflexion globale sur la réforme du Sénat.

⁹² Sans qu'on limite sa présence aux conflits d'intérêts qui impliquent la Communauté germanophone.