

Au-delà du principe de territorialité : fédéralisme, intégration et subsidiarité

Hugues DUMONT

Les principes de territorialité et de personnalité évoquent d'abord, pour le juriste d'aujourd'hui, quelques règles élémentaires relatives au champ d'application dans l'espace des règles du droit étatique.

Selon le premier de ces principes, le droit d'un Etat s'applique en règle générale aux situations qui ont leur localisation sur le territoire de cet Etat. Ce principe de territorialité comprend plus précisément trois aspects. *Primo*, comme les autorités publiques exercent en principe leurs fonctions sur le territoire de leur Etat, elles ne doivent obéissance qu'aux sources de droit national. *Secundo*, elles détiennent le monopole du pouvoir coercitif à l'intérieur de leur territoire. Réciproquement, elles ne peuvent pas exercer leurs pouvoirs de contrainte sur un territoire étranger pour sanctionner les infractions à leurs propres lois. *Tertio*, l'Etat peut exercer son pouvoir à l'égard de « toutes les personnes (physiques et morales) qui se trouvent sur son territoire, du seul fait de leur présence sur place »¹. Donc, non seulement à l'égard des nationaux, mais aussi des étrangers : l'Etat détermine, par exemple, les conditions de leur entrée et de leur séjour dans le seul respect des éventuels engagements internationaux auxquels ils ont librement consenti.

1. N. QUOC DINH, P. PAILLET et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, 1994, 5^e éd., p. 447.

A la source de ce principe de territorialité, on ne trouve rien moins que le concept moderne d'Etat². Un Etat se définit comme un pouvoir institutionnalisé souverain. Or, la souveraineté présuppose une projection spatiale, un territoire, ce dernier se définissant à son tour comme l'espace à l'intérieur duquel l'Etat exerce sa souveraineté de manière unique et exclusive.

Comme on le constate, les limites de la souveraineté de l'Etat dans l'espace sont donc prioritairement définies par l'application du principe de territorialité. Il n'en demeure pas moins que dans plusieurs cas, un correctif est puisé dans le principe opposé, celui de la personnalité du droit. Dans la mesure où la majorité des nationaux résident en fait sur le territoire de l'Etat dont ils ont la nationalité, la territorialité de la loi suffit le plus souvent à expliquer la compétence exercée par cet Etat à l'égard de ses propres nationaux et l'obligation de ceux-ci d'obéir à la dite loi³. Mais lorsque le ressortissant se trouve hors du territoire national, sa nationalité, c'est-à-dire le lien personnel qui l'unit juridiquement à son Etat, peut parfois être invoquée pour légitimer la compétence exercée par cet Etat sur lui. Le droit interne d'un Etat peut viser des situations⁴ qui ne sont pas localisées sur son propre territoire. Mais, pour qu'il produise ses effets, il faut que sa mise en oeuvre sur le territoire de l'Etat étranger concerné soit admise par celui-ci. Constat banal pour les internationalistes : « L'opposabilité du droit de l'Etat d'origine et son application à ses ressortissants à l'étranger sont déterminées soit par le droit international coutumier et les traités conclus avec l'Etat hôte, soit par le droit interne de ce dernier, en particulier les règles de droit international privé appliquées par ses tribunaux »⁵. Ainsi, en vertu de diverses règles de droit international privé, il arrive que les juridictions d'un Etat appliquent à des étrangers les lois de l'Etat dont ceux-ci ont la nationalité. On connaît bien l'exemple de l'article 3, al. 3, du Code civil qui dispose que « Les lois belges concernant l'état et la capacité des personnes régissent les Belges, même résidant à l'étranger ». Comme on le sait, l'on en déduit que les étrangers résidant en Belgique voient leur statut personnel régi par la loi de leur nationalité, et non la loi belge.

2. Cf. not. O. BEAUD, *La puissance de l'Etat*, Paris, 1994, p. 109 et s.

3. Cf. not. F. RIGAUX, *Droit international privé*, t. I, *Théorie générale*, Bruxelles, 1977, p. 100.

4. Par exemple, certaines infractions.

5. N. QUOC DINH, P. PAILLET et A. PELLET, *op. cit.*, p. 481.

Cette utilisation du principe de personnalité ne constitue cependant pas une véritable exception au principe de territorialité. En effet, l'application par un juge national d'une règle de droit étranger ne se fait qu'en vertu d'une règle de conflit de loi que l'Etat du for a lui-même élaborée ou à l'élaboration de laquelle il a participé et, en outre, sous la réserve d'une éventuelle règle d'ordre public du même Etat qui pourrait s'y opposer.

Comme on le voit, la prédominance du principe de territorialité du droit est nette, si l'on doit s'en tenir à cette présentation classique. La question se pose cependant de savoir si celle-ci rend encore bien compte de la réalité juridique actuelle. Les notions élémentaires que l'on vient de rappeler s'enracinent toutes dans une théorie générale de l'Etat et du droit que l'on peut qualifier de moniste : on présuppose que le droit n'émane que de l'Etat et que celui-ci est la personnification juridique d'une nation souveraine, la souveraineté se définissant elle-même comme une « puissance de commandement unique, exclusive et irrésistible »⁶. On reste de la sorte redevable du vieux modèle de l'Etat-nation fondé sur une identification postulée de l'Etat, du peuple et du droit. Or, faut-il le dire, ce modèle est aujourd'hui en crise. Il est sinon dépassé, au moins en voie de dépassement, en raison de l'importance croissante de cinq phénomènes.

1° Le développement de l'ordre juridique international. Il s'agit d'un dépassement par le haut à caractère non territorial. En effet, comme l'a écrit François Rigaux (qui est un orfèvre pour l'étude du principe de territorialité), « l'ordre juridique international ne dispose pas d'un territoire sur lequel ses agents puissent, à la manière des Etats et sans leur agrément, accomplir régulièrement des actes de contrainte physique »⁷.

2° L'intégration européenne. Celle-ci se détache de plus en plus de l'ordre juridique international. Elle se subdivise elle-même en « deux voies séparées »⁸ : celle des Communautés européennes et celle de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. On peut parler aussi, bien sûr, d'un dépassement par le haut, mais cette fois avec un caractère territorial

6. O. BEAUD, *op. cit.*, p. 18.

7. F. RIGAUX, *Droit international privé*, t. I, *Théorie générale*, *op. cit.*, p. 115.

8. Selon l'expression de F. RIGAUX, *La loi des juges*, Paris, 1997, p. 22.

beaucoup plus accusé. Des macro-territoires englobant les territoires nationaux sont ici en gestation.

3° La formation de nombreux réseaux transnationaux. A côté du séculaire réseau formé par l'Eglise catholique et son droit canonique, on peut mentionner les groupes transnationaux de sociétés commerciales, les fédérations sportives ou les organisations non gouvernementales. Il s'agit d'un dépassement par le côté, à caractère non territorial. C'est le principe de personnalité qui domine ici. Les membres de ces divers groupements disposent d'un critère de reconnaissance mutuelle. Ils se voient appliquer les règles de droit que secrète leur institution parce qu'ils y ont adhéré personnellement.

4° Les ordres juridiques infra-étatiques institués par les Etats eux-mêmes. L'on vise ici les collectivités politiques fédérées et décentralisées. Il s'agit d'un dépassement par le bas, le plus souvent à caractère territorial, mais pas toujours. On a ici affaire à des micro-territoires (encore qu'il est des Etats fédérés dont le territoire est bien plus grand que celui de bon nombre d'Etats souverains).

5° Enfin, les pouvoirs privés non territoriaux infra-étatiques. L'on songe aux associations dont certaines sont aussi puissantes que les partis politiques, les fédérations d'employeurs ou les syndicats. Il s'agit encore d'un dépassement par le bas, mais à caractère non territorial puisque le principe de personnalité domine ici aussi. Comme l'observe encore François Rigaux, « ces ordres juridiques non étatiques appartiennent à la société civile et occupent l'espace de liberté que l'Etat doit respecter s'il veut rester démocratique »⁹, plus précisément s'il veut se garder du totalitarisme qui n'a jamais supporté la liberté d'association.

Certes, le droit étatique peut considérer les décisions de ces autorités non étatiques comme de simples faits irrelevantes pour lui. Il n'en demeure pas moins que ces institutions privées sont le plus souvent capables de faire respecter leurs propres normes sans avoir besoin du bras séculier parce qu'elles disposent d'autres sanctions que la contrainte physique (heureusement monopolisée par l'Etat). Elles ont, en particulier, le pouvoir d'exclure leurs membres.

A ce stade, le lecteur pourrait se demander quelle est, en définitive, la définition du droit retenue dans la perspective ici proposée. On répondra qu'un système normatif commence à justifier la qualification d'ordre juridique ou de droit positif à partir

9. F. RIGAUX, *La loi des juges, op. cit.*, p. 27.

du moment où il se constitue d'un ensemble de règles et d'institutions propres à un groupement dont les membres disposent d'un critère de reconnaissance mutuelle, la transgression de ces règles ayant des effets sur la vie interne du groupe¹⁰.

Cette identification des principaux facteurs de dépassement du monisme étatique permet déjà de comprendre que le principe de territorialité n'est plus « le seul principe organisateur de l'espace politique »¹¹. Le territoire n'est plus le lieu où s'exerce la compétence exclusive de l'Etat. Bien sûr, on peut réduire la portée de tous les phénomènes recensés en disant qu'ils se sont développés avec le consentement des Etats. Ceux-ci ne sont liés par le droit international et par le droit européen qu'à la faveur d'un libre exercice de leur souveraine volonté ; de même, si les régions sont de plus en plus puissantes dans bien des Etats, c'est par l'effet d'un libre exercice de l'autonomie constitutionnelle de ces derniers ; et si les tissus socio-économiques et associatifs privés engendrent souvent de véritables puissances, c'est parce que les Etats ont cru bon d'inscrire les liberté d'entreprise et d'association dans leur Constitution. Cette mise au point est formellement exacte. Mais elle est matériellement trompeuse. Si l'on veut rendre compte aujourd'hui, avec un minimum de réalisme, de la vie du droit, il faut bien abandonner la perspective moniste et reconnaître la pertinence de la théorie du pluralisme juridique¹². Cette théorie peut se résumer en quelques mots : faute d'un ordre juridique universel et souverain — il est permis de penser que ce n'est pas une lacune à déplorer —, les mêmes personnes sont soumises à plusieurs ordres juridiques distincts imparfaitement coordonnés, parce qu'aucun droit positif particulier ne peut prétendre les harmoniser à lui seul. Chaque ordre juridique autonome règle à sa manière ses relations avec les ordres juridiques qui l'environnent.

10. Pour une justification de cette définition, cf. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, Bruxelles, Bruylant-Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, vol. 1, p. 45-47.

11. B. BADIE (entretien avec), *La fin des territoires*, dans *La Revue nouvelle*, février 1997, p. 41.

12. Sur cette théorie, v. les auteurs cités dans H. DUMONT, *op. cit.*, vol. 1, p. 44-45, note 21.

La prolifération actuelle des ordres juridiques territoriaux et non territoriaux ne peut pas pour autant conduire à l'anarchie. Elle rend nécessaires de nouvelles formes de coordination. On ne reviendra pas au vieux principe de territorialité. Mais il ne faut pas oublier que ce modèle avait des mérites. Comme l'a bien montré le politologue Bertrand Badie, « le principe de territorialité a été un moment de réalisation et de construction de l'universalisme ». En effet, il a permis d'assurer la coexistence d'individus très différents, notamment sur le plan ethnique et social, dans un même espace donné. Il a fait émerger l'idée à bien des égards émancipatrice qu'« une communauté politique peut être fondée sur autre chose que sur l'identité primordiale »¹³. Aujourd'hui, on célèbre les vertus de l'identité plurielle : l'individu « déterritorialisé », délivré de son « allégeance citoyenne nationale », dirait Bertrand Badie, serait plus libre qu'avant dans la mesure où il peut jouer sur une palette d'appartenances multiples : il est simultanément citoyen européen, citoyen national, citoyen régional, citoyen local, membre d'une organisation non gouvernementale transnationale, membre d'une association religieuse, etc. Où est le problème, dira-t-on ? Le problème, c'est que l'action politique suppose un espace public limité, avec des lieux centraux et des structures un tant soit peu stables de relations et de reconnaissances. Il n'y a pas de communauté politique sans des frontières et des lieux stratégiques. Entre le supranational, la transnational, le national, le régional et le local, comme entre l'Etat, la société civile et le marché, on a besoin de points de repère et d'articulation, bref d'un minimum de cohérence politique et juridique. Le sociologue Alain Touraine n'a pas tort d'écrire que « la démocratie des "anciens", c'était l'idée rousseauiste de l'imposition de l'égalité. Désormais, c'est le régime qui est capable de gérer dans le cadre de la loi le plus haut niveau de diversité : "Comment vivre ensemble avec nos différences ?" »¹⁴. La difficulté est cependant plus aiguë encore qu'il ne le suggère, car nous ne vivons plus sous le règne « de la loi », mais dans un réseau fait d'une pluralité de systèmes normatifs simultanément applicables sur le même territoire.

13. B. BADIE (entretien avec), *loc. cit.*, p. 39.

14. A. TOURAINE, cité par Ph. LARDINOIS, *Réflexions critiques sur la réception du statut personnel musulman en Belgique, ou de la négociabilité de l'ordre public dans une société pluri-culturelle*, dans Ph. GERARD, F. OST et M. VAN DE KERCHOVE (s.l.d.), *Droit négocié, droit imposé ?*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, p. 629.

Très modestement, notre propos consistera ici à passer en revue successivement trois notions juridiques dans cette perspective : celles de fédéralisme, d'intégration et de subsidiarité. Nous allons mesurer leur apport à cette recherche de nouvelles formes de coordination au-delà du principe moniste de la territorialité du droit. On travaillera en trois temps. On évoquera d'abord le fédéralisme ; ensuite les notions d'intégration et de subsidiarité à l'échelle européenne ; et enfin les mêmes notions d'intégration et de subsidiarité à l'échelle des Etats. Dépourvus de toute originalité, les développements qui suivent sont seulement destinés à rappeler au lecteur qui ne serait pas un familier de ces trois thèmes, quelques données élémentaires qui peuvent éventuellement alimenter la réflexion à laquelle ce colloque convie.

En commentant son ouvrage relatif au principe de territorialité¹⁵, Bertrand Badie a pu dire que « nous vivons (aujourd'hui) une période cacophonique » parce que le principe de territorialité a cédé la place à la coexistence de plusieurs règles du jeu. Mais il ajoutait qu'il ne fallait pas être trop pessimiste parce que « le principe de territorialité est un principe dépassable »¹⁶. Nous verrons qu'avec les concepts de fédéralisme, d'intégration et de subsidiarité, la partie n'est pas encore gagnée, mais qu'elle est bien engagée. Leur apport à notre problématique se heurte à bon nombre de limites, d'ambiguïtés et de controverses. Il n'en est pas moins précieux. Dans un univers politique en restructuration, ces trois notions offrent en tout cas des balises qui méritent l'attention. C'est ce que l'on se propose de montrer.

LE FÉDÉRALISME

Le modèle fédéral

Faut-il rappeler les traits essentiels qui permettent de qualifier un Etat de fédéral ? Deux traits dominant. Le principe d'autonomie tout d'abord. L'Etat fédéral est un Etat dans lequel les pouvoirs politiques ont été partagés entre l'Etat central et les collectivités qu'il fédère. Chacun se voit reconnaître par la Constitution le pouvoir de faire la loi dans son domaine : l'Etat central fait la loi

15. B. BADIE, *La fin des territoires*, Paris, 1995.

16. B. BADIE (entretien avec), *loc. cit.*, p. 41.

dans le seul domaine des affaires communes, tandis que les collectivités fédérées font la loi dans la sphère des intérêts qui leur sont propres. L'on prend ici le mot loi au sens de toute norme juridique dont la validité n'est conditionnée que par le respect de la Constitution. Le principe de participation ensuite. La Constitution d'un Etat fédéral reconnaît aux collectivités fédérées le pouvoir de participer à la conduite de l'Etat central. Elles sont notamment associées à l'élaboration des lois fédérales grâce à un certain aménagement du bicaméralisme.

La philosophie politique sous-jacente au fédéralisme est bien connue. Il s'agit d'un type d'Etat qui tente de concilier la diversité de ses composantes avec le minimum d'unicité en deçà duquel il n'y aurait plus d'Etat commun. Préserver « l'unité dans la diversité » et assurer « la diversité dans l'unité », tel est l'extraordinaire défi permanent que le fédéralisme tente de relever.

On perçoit d'emblée, de cette manière, pourquoi ce régime mérite de retenir l'attention pour notre recherche. Il s'agit d'un véritable modèle alternatif par rapport à celui de l'Etat-nation et de sa logique unitaire. Dans l'Etat unitaire, la loi est la même pour tous sur tout le territoire. Dans l'Etat fédéral, seules la Constitution fédérale et la loi fédérale sont les mêmes pour tous. Des lois fédérées distinctes pour les collectivités fédérées s'y ajoutent. Aussi, les politologues disent souvent que le fédéralisme va de pair avec un partage de la souveraineté étatique¹⁷. En droit, c'est faux, parce que la notion même de souveraineté partagée est une contradiction dans les termes, mais d'un point de vue politique, on doit admettre la part de vérité que recèle l'expression. Les juristes et les politologues peuvent en tout cas s'accorder en observant que le fédéralisme réalise un partage de l'exercice de la souveraineté dans le domaine des compétences que le pouvoir constituant ne s'est pas réservé à lui-même.

Le fédéralisme reste cependant fidèle à la théorie de la souveraineté qui présuppose une unicité du pouvoir sur un même territoire. Mais seul le pouvoir constituant assure cette unicité. En ce qui concerne les territoires des Etats fédérés, ils sont chacun soumis à deux ordres juridiques parallèles. C'est la règle constitutionnelle de répartition des compétences *ratione materiae*,

17. Cf. par ex. D.-L. SEILER, intervention au cours d'un des débats rapportés dans *L'Etat autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, sous la dir. de Ch. BIDEGARAY, Paris, 1994, p. 150. *Contra* J.-L. QUERMONNE, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, 1986, 6^e éd., p. 259 et s.

et non la localisation de la situation, qui permet de décider lequel de ces deux ordres juridiques s'applique, autrement dit si c'est le législateur fédéral ou fédéré qui est compétent¹⁸.

Merveilleux modèle donc pour les sociétés politiques complexes à la recherche d'une articulation fine de la diversité avec l'unité et vice versa? Certes, les expériences des fédéralismes américain, allemand et suisse sont convaincantes¹⁹. Il reste cependant à démontrer que ce modèle est capable d'associer des nations différentes à la gestion d'un même Etat. Le fédéralisme plurinational n'a pas encore fait ses preuves²⁰. Son échec a été manifeste dans les pays de l'Europe de l'Est. Il est vrai que là on doit objecter que le fédéralisme n'a jamais été une réalité autre que de façade. Que ce soit en URSS, en Yougoslavie ou, mais moins nettement, en Tchécoslovaquie, on peut parler, avec Philippe Lauvaux, d'une « structure pseudo-fédérale » qui a été, « par le relais du parti unique, (...) le paravent de l'hégémonie et même de l'oppression de la nation dominante sur ses voisines ». Les difficultés du fédéralisme dans les Etats pluricommunautaires apparaissent beaucoup plus clairement en Inde, au Canada ou en Belgique. Elles démontrent que ce modèle est condamné à l'échec si l'une des composantes de la fédération se laisse gagner par le nationalisme, c'est-à-dire par le projet de faire coïncider son identité politique, son territoire et sa culture dans un micro-Etat-nation.

Cela dit, l'Etat belge, quelle que soit l'incertitude de son avenir, présente une autre particularité qui mérite l'attention. Comme on va le voir, cet Etat offre en effet un exemple intéressant de recours à une forme originale de fédéralisme personnel. Celle-ci tranche par rapport au fédéralisme commun qui est, comme chacun sait, de type territorial.

18. Cf. not. F. RIGAUX, *La loi des juges*, op. cit., p. 34.

19. Cf. not. Ph. LAUVAUX, *Etat présent du fédéralisme*, dans J. LEMAIRE et A. MIROIR éd., *La Belgique et ses nations dans la nouvelle Europe*, Bruxelles, 1997, p. 187-204.

20. Cf. M. GJIDARA, *La solution fédérale : bilan critique*, dans *Pouvoirs*, 1991, n° 57, p. 93-112.

Fédéralisme territorial versus fédéralisme personnel

Dans la plupart des Etats fédéraux, la répartition des compétences entre les collectivités fédérées obéit au principe de territorialité. Le droit public comparé n'ignore cependant pas le fédéralisme personnel. En vertu de ce dernier, une communauté dont les membres sont dispersés sur tout le territoire d'un Etat doit être en mesure de gérer certains de ses intérêts par l'édition de lois applicables à ses ressortissants indépendamment du lieu de leur domicile, donc sur la base des personnes et non du territoire. Jusqu'il n'y a pas si longtemps, on écartait souvent cette technique d'un revers de main en rappelant les expériences pour le moins malheureuses qui en avaient été faites au Liban ou à Chypre. La récente résurgence de la question des nationalités en Europe centrale et orientale a cependant conduit quelques publicistes à revoir ce jugement et à relire les premiers théoriciens de l'autonomie culturelle, en particulier les autrichiens Karl Renner et Otto Bauer²¹. Ceux-ci avaient proposé d'organiser les Etats plurinationaux (au sens initialement sociologique du terme) à partir d'une délimitation entre les compétences culturelles et les autres compétences publiques. Pour eux, les compétences culturelles que l'on pouvait confier aux communautés dites nationales dont ils préconisaient l'institutionnalisation devaient se limiter à la protection de la langue et à l'organisation des écoles, bibliothèques, théâtres, musées et autres institutions d'éducation populaire. Le fédéralisme culturel qu'ils proposaient pour ces seules matières était fondé sur le principe de personnalité. Autrement dit, ce fédéralisme faisait de l'appartenance à une communauté culturelle une question relevant, en partie du moins, d'un choix personnel, conformément au modèle offert par le régime de la liberté des cultes.

En Belgique, malgré l'inspiration que l'initiateur de l'autonomie culturelle, le socialiste anversois Camille Huysmans, semble avoir trouvé, dès avant 1914, dans les travaux d'Otto Bauer, c'est dans la direction d'un fédéralisme essentiellement territorial que l'on va rapidement s'orienter sous la pression du mouvement

21. Cf. not. S. PIÉRRE-CAPS, *La multination*, Paris, 1995. V. aussi du même auteur *Le principe de l'autonomie personnelle et l'aménagement constitutionnel du pluralisme national. L'exemple hongrois*, dans *Rev. dr. publ.*, 1994, p. 401-428.

flamand²². Par ailleurs, dès les lendemains de la première guerre mondiale, une partie de ce mouvement se ralliera au principe nationaliste. Il verra donc dans la revendication de ce fédéralisme territorial une étape transitoire vers la souveraineté d'un Etat flamand. Cette ambiguïté ne cessera pas de fragiliser les réformes successives de l'Etat belge²³. Il n'en demeure pas moins que le fédéralisme personnel a pu faire une petite percée qui n'est pas négligeable.

En ce qui concerne le droit positif belge actuel, on peut, à cet égard, résumer la situation comme suit. En 1970, ceux qui révisent la Constitution pour faire de la Belgique un État fédéral retiennent une double division : communautaire, d'une part, régionale, de l'autre. Trois Communautés dotées d'un Conseil et plus tard d'un exécutif propre sont créées. Elles sont dénommées française, néerlandaise d'abord, flamande ensuite et allemande d'abord, germanophone ensuite. Elles sont circonscrites à partir d'un double critère linguistique et territorial. Elles reçoivent les compétences suivantes dans des matières moins liées à un territoire qu'à des personnes : la culture, l'enseignement, l'emploi des langues, la santé et l'aide aux personnes. Elles répondaient surtout à une revendication flamande, la revendication de l'autonomie culturelle.

Trois Régions — dénommées wallonne, flamande et bruxelloise — sont créées par ailleurs, à partir d'un critère exclusivement territorial. Dotées elles aussi, mais plus tardivement que les Communautés, d'un Conseil et d'un exécutif propre, elles reçoivent diverses compétences dans des matières plus liées à la gestion d'un territoire : l'environnement et le cadre de vie, l'économie, les transports et les travaux publics, etc.... Au départ, elles répondaient surtout à une revendication wallonne.

La caractéristique majeure des deux Communautés française et flamande, c'est d'avoir chacune une base territoriale propre — respectivement la région de langue française (qui correspond à la Région wallonne, déduction faite des communes germanophones)

22. On trouvera une bonne synthèse des différents aspects du principe de territorialité en vigueur dans le système fédéral belge actuel dans A. ALEN et R. ERGEC, *Le principe de territorialité dans la jurisprudence belge et européenne*, dans *Journal des tribunaux*, 28 novembre 1998, p. 785-790. Cette synthèse appelle cependant quelques réserves dans la mesure où elle a tendance, à notre avis du moins, à minorer les exceptions et les limites que le principe connaît aussi.

23. Cf. H. DUMONT, *op. cit.*, vol. 1, n° 116 et s. avec les références bibliographiques.

et la région de langue néerlandaise (qui correspond à la Région flamande) — et, en plus, une extension territoriale commune : à savoir la Région de Bruxelles-Capitale²⁴. C'est dans cette Région qu'une certaine place a été faite au fédéralisme personnel. Les deux Communautés y sont simultanément compétentes. Pour éviter les conflits et pour ne pas contraindre les Bruxellois à s'enfermer dans une «sous-nationalité» flamande ou francophone, il est décidé que chaque Communauté n'exercera ses compétences qu'à l'égard des institutions qui relèvent exclusivement d'elle, soit en raison de leur organisation, soit du fait de leurs activités.

Le système est complexe, mais il a une grande qualité : il préserve la liberté des personnes à Bruxelles. Elles peuvent choisir leur appartenance et leur législation communautaires, par le biais des institutions auxquelles elles décident librement de faire appel. Une même personne peut rattacher juridiquement et politiquement une part de son existence socioculturelle à la Communauté française (en inscrivant son enfant dans une école francophone, par exemple) et une autre part à la Communauté flamande (en l'inscrivant, par ailleurs, dans une académie flamande de musique)²⁵. On déroge donc bien ici au principe de territorialité selon lequel deux collectivités fédérées ne peuvent pas exercer des compétences sur un même territoire, à l'égard d'une même matière, l'une vis-à-vis d'un groupe déterminé de destinataires, l'autre vis-à-vis d'un autre groupe de destinataires. On lui a préféré un principe de personnalité, sans pour autant créer une sous-nationalité²⁶.

En dehors de cette remarquable application du principe de personnalité, on ne peut que rappeler qu'en ce qui concerne les relations entre les entités fédérées, le système fédéral belge est, dans une large mesure, régi par le principe de territorialité : chaque collectivité fédérée n'exerce normalement ses fonctions législative, réglementaire et administrative qu'à l'intérieur de son territoire et à l'exclusion des autres collectivités fédérées. Dans le domaine des

24. Cf. art. 127, § 2; 128, § 2 et 129, § 2. Cette extension ne vaut évidemment pas pour les décrets en matière d'emploi des langues.

25. Cette vertu du système des appartenances communautaires a été souvent soulignée par F. DELPÉRÉE : cf. notamment *La Belgique = un État, trois Communautés, une Région*, dans *Le Journal des Procès*, 28 décembre 1990, n° 185, p. 8 et s.

26. Cf. pour le surplus H. DUMONT, *La dualité Communauté française-Région wallonne : sens ou non-sens ?*, dans *Administration publique*, 1994, t. 2-3, p. 247-255.

matières culturelles, le principe s'est cependant vu reconnaître par la Cour d'arbitrage un tempérament non négligeable²⁷ : chaque Communauté peut adopter des mesures de promotion de son identité culturelle dont les effets sont susceptibles d'excéder les limites de son territoire. Deux conditions sont alors à respecter. D'une part, ces effets extraterritoriaux potentiels ne peuvent pas contrarier la politique culturelle de l'autre Communauté. Un principe de proportionnalité doit être observé. Et, d'autre part, aucune Communauté ne peut adopter une mesure qui aurait pour objet de protéger de façon unilatérale une minorité déterminée vivant sur le territoire de l'autre Communauté. C'est, en effet, à chaque Communauté qu'il revient d'assurer, dans les limites de ses compétences, la protection de ses propres minorités, étant entendu que, de son côté, l'Etat fédéral assume aussi plusieurs responsabilités dans ce domaine. Ainsi, seul le législateur fédéral est compétent pour régler l'emploi des langues à Bruxelles et dans certaines communes à statut linguistique spécial²⁸.

Après ces quelques considérations consacrées au fédéralisme, il est temps d'aborder les deux autres notions que l'on s'était promis de revisiter : l'intégration et la subsidiarité. Nous allons d'abord les évoquer dans le contexte du droit communautaire européen.

L'INTÉGRATION ET LA SUBSIDIARITÉ À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

L'intégration

Dans le vocabulaire de l'Union européenne, on parle d'« intégration » pour viser « le processus » qui a été « engagé par la création des Communautés européennes » depuis 1951. L'on trouve cette formule au tout début du préambule du Traité de

27. Cf. C.A., arrêt n° 54/96 du 3 octobre 1996, *Moniteur belge*, 10 octobre 1996 et C.A., arrêt n° 22/98 du 10 mars 1998, *Moniteur belge*, 10 avril 1998. Sur ces arrêts, voy. A. ALEN et R. ERGEC, *op. cit.*, ainsi que les références fournies p. 789, note 28.

28. Le gouvernement flamand a cependant édicté trois circulaires à propos de l'emploi des langues dans certaines de ces communes. Ces circulaires font l'objet de procédures juridictionnelles en cours. Voyez à ce propos H. DUMONT et F. TULKENS, *La circulaire Peeters : injustifiable en droit*, dans *Le Soir*, 24 février 1998.

Maastricht sur l'Union européenne. Il faut bien le dire, le terme d'intégration est assez vague dans ce contexte. Pourquoi ? Tout simplement parce qu'il est utilisé pour couvrir un processus dont personne ne sait où il doit conduire. Plus précisément un processus dont le point d'aboutissement ne fait pas l'objet d'un consensus entre les quinze Etats membres. Certains espèrent à terme la création des Etats-Unis d'Europe selon un modèle fédéral. D'autres sont bien décidés à en rester à une confédération d'Etats destinés à demeurer souverains en dernière instance. Une confédération très intégrée sans doute, mais une confédération tout de même²⁹.

Le terme d'intégration a donc été jugé commode pour désigner un processus, une dynamique de rapprochement associant des Etats initialement indépendants et souverains dans une organisation internationale bénéficiaire d'un transfert de certains attributs de la souveraineté de ces Etats. On ne sait pas, ou on ne veut pas savoir jusqu'où ce rapprochement progressif conduira, mais on dispose au moins de deux balises.

Primo, on sait qu'une organisation internationale d'intégration n'est pas à confondre avec une organisation internationale de coopération.

Une organisation internationale de coopération laisse intactes les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté des Etats qui en sont membres. Elle a bien sûr des organes propres, mais ceux-ci ne bénéficient pas d'un transfert de compétences portant sur les grandes fonctions de l'Etat, les fonctions de légiférer, d'administrer et de juger. Une organisation de coopération, c'est par exemple le Conseil de l'Europe³⁰ ou l'Organisation sur la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), ou encore l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

29. Sur cette qualification et sur sa pertinence s'agissant des Communautés européennes, v. not. H. DUMONT, *La notion juridique de souveraineté aujourd'hui : de l'absolu au relatif*, dans *Cahier n°7 du Centre de recherches en histoire du droit et des institutions*, 1997, p. 115-134, ici p. 124 et s. avec les références bibliographiques

30. Si l'on fait abstraction de l'organisation distincte de protection des droits de l'homme que ce Conseil a engendrée avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, une organisation d'« harmonisation » qui va plus loin que la coopération, mais moins loin que l'intégration.

La Communauté européenne est une organisation internationale d'intégration parce qu'elle est dotée d'institutions qui peuvent légiférer, administrer et juger, pour un territoire qui n'est autre que celui des quinze Etats membres³¹, dans les domaines qui lui ont été attribués, le droit communautaire européen ayant la primauté sur les droits internes et étant directement applicable dans ces ordres juridiques internes³².

Ce phénomène autorise alors deux lectures. La lecture de la Cour de justice des Communautés européennes est moniste. Elle écrit ainsi dans son célèbre arrêt *Simmenthal* que le droit communautaire, originaire et dérivé, fait « partie intégrante, avec rang de priorité, de l'ordre juridique applicable sur le territoire de chacun des Etats membres »³³. On aurait donc « une hiérarchie de normes à l'intérieur d'un système unique »³⁴. Par contre, les juridictions constitutionnelles des Etats membres font une lecture

31. Sous réserve de bien des nuances que l'on ne saurait évoquer ici, notamment à propos des territoires dits "ultrapériphériques" et de la flexibilité dans l'application géographique des traités. Cf. à cet égard art. 299 (ex-art. 227) du Traité instituant la Communauté européenne, les titres V, VI et VI A du traité d'Union européenne et les commentaires de O. LHOEST, *Quelques questions relatives au champ d'application territorial des traités de Rome, de Maastricht et d'Amsterdam*, dans *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, sous la dir. de Y. LEJEUNE, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 98-115. Par ailleurs, il n'est pas inutile de rappeler, avec cet auteur, que les dispositions du traité et les compétences communautaires « peuvent, à certaines conditions, recevoir application en des espaces non soumis à la souveraineté des Etats membres, singulièrement à l'égard de l'activité d'entités-sujets (personnes physiques, sociétés, navires, aéronefs) soumis à la juridiction personnelle des Etats membres, qui se déploierait en de tels lieux » (p. 100).

32. On ajoutera qu'il y a deux manières de procéder à l'intégration : l'intégration négative et l'intégration positive. La première vise essentiellement l'abolition des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ; la seconde vise les différentes formes de gestion commune, d'harmonisation des législations et de coordination des politiques. Cf. à ce sujet J. MERTENS DE WILMARS, *Réflexions sur l'ordre juridico-économique de la Communauté européenne*, dans J. DUTHEIL DE LA ROCHERE et J. VANDAMME (s.l.d.), *Interventions publiques et droit communautaire*, Paris, 1988, p. 35 et s.

33. C.J.C.E., aff.106/77, *Simmenthal*, 9 mars 1978, Rec., 1978, p. 629, point 17.

34. M. DARMON, *Juridictions constitutionnelles et droit communautaire*, dans *R.T.D.E.*, 1988, p. 225.

pluraliste : « l'ordre juridique communautaire (...) est autonome et distinct de l'ordre juridique national, ces deux systèmes étant néanmoins coordonnés selon la répartition des compétences établie et garantie par le Traité »³⁵.

Il est permis de voir une confirmation de l'approche pluraliste dans la distinction mise en place par le traité de Maastricht entre la citoyenneté et la nationalité. L'article 8 du traité de Rome tel que modifié à Maastricht a institué une « citoyenneté de l'Union » européenne : « est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre ». D'une part, « les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus » par le traité. D'autre part, les Etats dont ils ont la nationalité (au sens juridique du terme) conservent tous les pouvoirs dont ils n'ont pas transféré l'exercice à l'Union.

Secundo, deuxième balise précieuse pour saisir la portée de cette intégration européenne : celle-ci est contrebalancée par un autre principe, celui de la proximité. Ce principe de la proximité va lui-même conduire à celui dit de subsidiarité. L'on s'explique. Toujours dans le préambule du Traité de Maastricht sur l'Union européenne, on lit : les Etats membres sont résolus « à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe », mais ils ajoutent aussitôt qu'ils conçoivent cette Europe comme une entité « dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité ». La subsidiarité apparaît dans ce préambule comme un principe politique approprié pour sous-tendre la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats parce qu'il vise à concilier les deux objectifs que sont, d'une part, la poursuite de l'intégration européenne (logique centripète) et, d'autre part, la proximité des lieux de la prise de décision par rapport aux lieux où vivent les citoyens européens (logique centrifuge). Ce principe n'a aucune portée juridique. Il n'exprime que la directive que les auteurs des traités disent avoir eux-mêmes suivie.

La subsidiarité

Dans l'article 5 (ex-art. 3B) du traité instituant la Communauté européenne, la subsidiarité apparaît cette fois en tant que principe juridique. Rappelons-en les termes :

35. *Ibidem*, p. 223.

« La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ».

Ici, comme l'écrit Joe Verhoeven, « la subsidiarité n'est pas un critère d'attribution de compétences à la Communauté. (...) Elle présuppose (...) au contraire qu'une compétence a été attribuée à la Communauté sur une autre base »³⁶. Elle ne s'applique qu'aux seules compétences concurrentes, et non aux compétences exclusives de la Communauté. Elle justifie, pour le surplus, trois commentaires³⁷.

Théoriquement, il s'agit d'un principe neutre : il peut servir d'argument aussi bien à ceux qui redoutent qu'à ceux qui souhaitent une extension des compétences communautaires. Politiquement, cependant, son introduction dans le traité de Maastricht a surtout reflété les préoccupations des premiers. Le principe souligne, observe Marianne Dony, que « la reconnaissance de nouvelles matières en tant qu'objets de compétences concurrentes ne doit pas impliquer la couverture de l'intégralité du secteur en question par l'action communautaire, celle-ci devant se borner à certains aspects généraux ou essentiels et s'accompagner d'une décentralisation des pouvoirs de mise en oeuvre au profit des Etats membres »³⁸.

Comment peut-on alors donner du contenu à un principe qui reste aussi vague ? Le Protocole sur l'application du principe de subsidiarité annexé au Traité d'Amsterdam répond à cette question

36. J. VERHOEVEN, *Droit de la Communauté européenne*, Bruxelles, 1996, p. 111.

37. On ne saurait se livrer ici à une analyse plus approfondie. Pour une telle analyse, cf. H. BRIBOSIA, *De la subsidiarité à la coopération renforcée*, dans *Le traité d'Amsterdam. Espoirs et déception*, op. cit., p. 23-92 et la bibliographie figurant aux p. 90-93.

38. M. DONY, *Les régions face au principe de subsidiarité*, dans *La Belgique et ses nations dans la nouvelle Europe*, op. cit., p. 162.

par quelques lignes directrices et surtout par une procéduralisation de la notion. Il y est dit notamment :

« Pour toute proposition de texte législatif communautaire, les motifs sur lesquels elle se fonde font l'objet d'une déclaration tendant à la justifier en démontrant qu'elle est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ; les raisons permettant de conclure qu'un objectif communautaire peut être mieux réalisé à l'échelon communautaire doivent s'appuyer sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs »³⁹.

Dernière question : est-ce que ce principe oblige les Etats européens à transférer des compétences vers le bas dans leur propre aménagement constitutionnel interne ? A s'organiser par exemple selon le modèle fédéral qui est une traduction typique de la subsidiarité ? La réponse à cette question est clairement négative : chaque Etat garde son autonomie institutionnelle. La répartition des compétences entre les Etats européens et leurs propres collectivités politiques internes relève de la souveraineté de chaque Etat membre. La Communauté n'a aucun titre à leur imposer quoi que ce soit à cet égard. Le principe de subsidiarité ne s'impose donc en droit européen que dans les rapports entre les Etats membres et la Communauté⁴⁰.

L'INTÉGRATION ET LA SUBSIDIARITÉ À L'ÉCHELLE DES ETATS

L'intégration

Revenons au concept d'intégration, mais tentons cette fois d'en saisir la portée dans les ordres juridiques internes des Etats. Nous pouvons faire sur ce plan deux séries d'observations.

a) La première concerne la matière des conditions d'obtention de la nationalité. La notion d'intégration y occupe une place de choix. Chaque Etat européen reste souverain pour

39. Cf. à ce sujet V. CONSTANTINESCO, *Les clauses de "coopération renforcée". Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, dans *Le Traité d'Amsterdam, Revue trimestrielle de droit européen*, extrait n°4-1997, p. 57 et s. ; H. BRIBOSIA, *op. cit.*, p. 40-49.

40. Cf. en ce sens M. DONY, *op. cit.*, p. 164.

élaborer les conditions d'obtention de sa nationalité. Comme on le sait, les Etats disposent de trois critères qu'ils peuvent utiliser séparément ou conjointement : le critère du « lien du sang » (*jus sanguinis*), déterminé par la nationalité des parents, celui du lieu de naissance (*jus soli*), abstraction faite alors de la nationalité des parents et celui de la volonté. Le concept d'intégration peut intervenir dans les deux dernières hypothèses.

Ainsi en Belgique, le Code de la nationalité tantôt présume que l'étranger est animé par une volonté d'intégration suffisante pour se voir attribuer la nationalité belge automatiquement, tantôt réclame de l'étranger qu'il témoigne d'une certaine volonté d'intégration.

Donnons deux exemples pour illustrer ce régime. Le premier concerne les immigrés dits de la troisième génération, c'est-à-dire nés en Belgique d'un auteur lui-même né en Belgique. Ils bénéficient d'une présomption irréfragable d'intégration dans la société belge, de sorte qu'ils se voient attribuer automatiquement la nationalité belge, sans même aucune démarche volontaire des parents. Il suffit que l'auteur ait résidé en Belgique durant cinq ans au cours des dix années précédant la naissance⁴¹. Ceci est une innovation récente⁴² justifiée aux yeux du législateur par le souci de favoriser l'intégration des étrangers dont l'établissement en Belgique est très probablement définitif. Elle manifeste une importante évolution des idées : un recul de la tradition séculaire de la prééminence du lien du sang, au profit du *ius soli* ; un recul de la nationalité pensée comme appartenance à une unité « ethnique » et culturelle, au profit d'une nationalité pensée comme appartenance à une communauté sociale et économique formée par des individus vivant sur un même territoire géographique⁴³. Cette dernière appartenance est jugée suffisante pour fonder une présomption irréfragable d'intégration dans la société belge, et justifier par voie de conséquence le bénéfice de la citoyenneté belge.

Le deuxième exemple est celui de l'enfant né en Belgique sans plus. Il ne peut opter pour la nationalité belge dès qu'il atteint l'âge de 18 ans et avant ses 22 ans, que s'il a résidé en Belgique durant l'année qui précède sa déclaration et depuis l'âge de 14 ans

41. Cf. art. 11 du Code de la nationalité.

42. Loi du 13 juin 1991 modifiant le Code de la nationalité.

43. En ce sens M. VERWILGHEN et C. DEBROUX, *Le nouveau visage de la nationalité belge*, dans *J.T.*, 1992, p. 2-12, spéc. n° 31 et s.

jusqu'à l'âge de 18 ans, ou pendant 9 ans au moins. Il doit, en outre, témoigner d'une « volonté d'intégration » suffisante. Si le procureur du Roi est d'avis qu'il y a des raisons, qu'il doit préciser, d'estimer que cette volonté est « insuffisante », le tribunal de première instance ou la Chambre des représentants, selon le cas, peut refuser l'octroi de la nationalité⁴⁴. L'acquisition de la nationalité par naturalisation est aussi subordonnée à cette volonté d'intégration⁴⁵.

Réfléchir à la notion d'intégration dans cette perspective, ce n'est rien d'autre que réfléchir à la signification controversée que prend aujourd'hui le concept de nation⁴⁶. Dans le contexte de ces controverses, on peut observer que la notion d'intégration est souvent utilisée pour désigner une position qui se situe à mi-chemin entre deux extrêmes : entre une exigence d'*assimilation* jugée excessive parce que beaucoup trop peu respectueuse de la pluralité des identités qui est elle-même perçue comme une source de qualité et même comme une condition de légitimité pour la vie d'une société démocratique, d'un côté, et une simple *coexistence* des identités communautaires jugée elle aussi inacceptable, mais pour le motif inverse d'un risque de désintégration d'une société-mosaïque, de l'autre côté⁴⁷.

Enfin, on peut encore observer que le même concept d'intégration a été retenu aussi pour qualifier la politique à suivre à l'égard des étrangers établis en Belgique, qu'ils aient ou non le désir d'acquérir la nationalité belge. Ainsi, la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui répartit les compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions confie aux Communautés « la politique d'accueil et d'*intégration* des immigrants »⁴⁸.

b) Cette recherche d'une voie médiane entre l'assimilation et la coexistence ne doit pas seulement s'appliquer à la problématique

44. Cf. art. 15, § 2 et 3, du Code de la nationalité, tel que modifié par la loi du 22 décembre 1998, *Moniteur belge*, 6 mars 1999.

45. Cf. art. 21, §3, du Code de la nationalité tel que modifié par la loi du 22 décembre 1998.

46. Pour une bonne synthèse à ce sujet, v. Ph. GERARD, *Droit et démocratie*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1995, p. 215 et s.

47. Cf. en ce sens G. HAARSCHER, *La laïcité*, Paris, 1996, p. 121-123.

48. Art. 5, §1er, II, 3°, de cette loi. Plusieurs décrets et règlements ont été adoptés dans cette perspective.

de l'immigration. Il faut, souligne à juste titre le sociologue Marco Martiniello, « envisager l'intégration comme un processus global affectant la société dans son ensemble plutôt que comme un processus affectant uniquement certaines catégories de la population comme les immigrés »⁴⁹. L'idée d'intégration comprise de la sorte gagne ainsi à s'appliquer à la problématique plus générale du pluralisme idéologique et philosophique. A vrai dire, le principe de pluralisme et l'idée d'intégration qui le sous-tend peuvent se concevoir selon des interprétations assez différentes. Dans les limites du présent propos, relevons-en deux : d'un côté la laïcité à la française et, de l'autre côté, ce qu'on peut appeler le pluralisme à la belge. Au risque de schématiser⁵⁰, on peut présenter ces deux modèles d'intégration comme suit.

La laïcité à la française repose essentiellement sur un point de vue individualiste. En France, en tout cas à l'origine et c'est encore vrai maintenant dans une large mesure, on se méfie des intérêts collectifs, qu'il s'agisse des groupements intermédiaires (comme les partis, les syndicats et les groupes de pression) ou des communautés ethniques, culturelles ou religieuses⁵¹. L'Etat n'est pas seulement le garant de l'intérêt général. Il entend faire du lien politique la base primordiale du lien social. Il s'impose comme le lieu privilégié d'émission des valeurs et le promoteur attiré de l'espace public commun. Dans cette perspective, la religion est donc une affaire privée, une affaire de conviction individuelle. Plus généralement, les facteurs de différenciation idéologique ou philosophique et les acteurs qui correspondent à ces clivages ont tendance à être refoulés hors des organes de consultation, de décision et de gestion de l'Etat.

Le pluralisme à la belge est exactement aux antipodes de ce modèle. Certes, il respecte l'exigence de la laïcité comprise au sens large. Conformément à celle-ci, l'Etat n'appartient à aucun groupement particulier. Il appartient au peuple (le *laos* en grec).

49. M. MARTINIELLO, *Sortir de la controverse de l'intégration*, dans *Agenda interculturel*, Centre bruxellois d'action interculturelle, n°166, septembre 1998, p. 7.

50. Pour un examen plus approfondi, v. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, op. cit., vol. 2, p. 494-499 et ID., *La « pilarisation » dans la société multiculturelle belge*, dans *La Rome nouvelle*, mars 1999, p. 46-75.

51. On sait que la liberté d'association n'a été reconnue en France que par la loi du 1^{er} juillet 1901.

Personne ne peut être discriminé en fonction de ses orientations de vie, pourvu qu'il respecte les règles du jeu de la démocratie : la liberté, l'égalité et les autres droits de l'homme. Mais pour le reste, la version belge du principe de pluralisme est très différente. Autant on se méfie des intérêts collectifs en France, autant on les magnifie en Belgique. En France, la loi est présentée comme l'expression de la volonté générale. En Belgique, même si elle est formellement un acte unilatéral, elle est plus souvent présentée comme le fruit d'un accord contractuel entre des groupements. Au lieu de partir de l'Etat pour descendre dans la société, la culture politique s'y construit à partir du bas, de la pluralité des traditions religieuses, idéologiques et régionales, pour remonter vers le politique et l'Etat. Dans cette perspective, les religions sont reconnues comme ayant une utilité sociale. Et plus généralement, les facteurs de différenciation idéologique ou philosophique et les acteurs qui correspondent à ces clivages ont tendance à être intégrés dans les organes de consultation, de décision et de gestion de l'Etat.

La subsidiarité

Fort des explications qui viennent d'être livrées, on comprendra aisément qu'une utilisation assez intensive du principe de subsidiarité est faite dans le modèle du pluralisme à la belge.

Selon une première application de ce principe, l'Etat ne peut et ne doit intervenir dans la sphère de la société civile que lorsque les groupements infra-étatiques qui ambitionnent de rendre des services d'utilité publique s'avèrent inaptes à les prester de manière satisfaisante ou suffisante⁵². Dans un domaine comme celui de l'enseignement, pour ne prendre que cet exemple, l'Etat mettra ainsi sur pied un réseau d'écoles officielles non sans tenir compte de la mesure dans laquelle les écoles privées existantes répondent aux attentes de la population. Par conséquent, il n'imposera pas à tous son propre réseau, mais il subventionnera les écoles privées à caractère confessionnel pour assurer un libre choix effectif des parents entre un enseignement non confessionnel et un enseignement confessionnel. Au nom d'une certaine intégration, il

⁵². La subsidiarité de l'Etat signifie ainsi une limitation par principe de la compétence de l'Etat « par les compétences de l'autorité dite inférieure -non pas en valeur, mais en étendue et en puissance » (C. MILLON-DELSOL, *L'Etat subsidiaire*, cité par O. BEAUD, *op. cit.*, p. 148).

conservera néanmoins le pouvoir d'imposer à toutes les écoles financées par lui un minimum de références communes : des valeurs à respecter, des contenus à enseigner et des critères d'évaluation. Un équilibre devra alors être recherché entre les exigences de la liberté — d'enseignement en l'occurrence — et celles de l'intégration autour de ces références communes⁵³.

Comme on le sait, le principe de subsidiarité ne trouve pas seulement à s'appliquer à la répartition des attributions entre l'Etat et les groupements de la société civile. Il peut aussi s'appliquer à la répartition des compétences entre l'Etat central et les collectivités politiques décentralisées ou fédérées. Là aussi, il postule un devoir de retenue de l'Etat, puisque dans les matières confiées à ces collectivités, celui-là doit respecter l'autonomie de celles-ci. Dans le modèle fédéral, cette autonomie est même absolue dans la sphère des compétences dites exclusives⁵⁴. Par cette dernière allusion au fédéralisme qui avait servi de point de départ à notre périple, nous refermons ainsi la boucle que l'on s'était proposé de parcourir.

CONCLUSION

Nous avons évoqué, successivement, d'abord les mérites et le relatif succès du modèle fédéral dans les Etats qui en ont été les premiers concepteurs, ainsi que la récente redécouverte ici et là des vertus du fédéralisme personnel ; ensuite les ambiguïtés de l'intégration européenne et de son correctif tiré de l'application du principe de subsidiarité dans les rapports entre la Communauté européenne et les Etats membres ; et enfin l'originalité de la version pluraliste que les principes d'intégration et de subsidiarité reçoivent parfois quand ils régissent les rapports entre l'Etat et la société civile. Il est apparu que le principe de territorialité est dépassé en chacune de ces occurrences, en ce sens que le territoire n'est plus le lieu où s'exerce la compétence exclusive d'un Etat omnicompétent.

53. Cf. à ce sujet H. DUMONT et M. COLLIN (s.l.d.), *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement. Approche interdisciplinaire*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1999 (à paraître).

54. A la différences des compétences dites concurrentes où s'applique l'adage « Bundesrecht bricht Landesrecht ».

Ceux qui font l'expérience de ces modèles vivent dans un réseau fait d'une pluralité de systèmes juridiques simultanément applicables sur le même territoire : l'ordre juridique fédéral, l'ordre juridique fédéré, le droit communautaire européen, et les ordres juridiques secrétés par les différentes associations d'utilité publique auxquelles ils adhèrent. Certes, à la notable exception de ces derniers et sous réserve de quelques applications aussi précieuses que limitées du fédéralisme personnel, chacun de ces ordres détermine généralement le champ d'application de ses propres normes au moyen d'un principe de territorialité. Mais c'est alors en partie le même territoire qui sert de support commun à l'exercice des compétences qui reviennent aux institutions des divers ordres juridiques en cause. On ne saurait, à vrai dire, éliminer cette forme maintenue de recours au principe de territorialité en généralisant le principe de personnalité, sans verser dans une désintégration du tissu social au profit d'une mosaïque de communautés coupées les unes des autres.

Le temps des souverainetés étatiques unes et exclusives assises sur des territoires homogènes est révolu. Mais il n'est pas voué à s'effacer au profit d'un enchevêtrement réticulaire de communautés déterritorialisées.

C'est le mérite des notions de fédéralisme, d'intégration et de subsidiarité de chercher une troisième voie. Leur apport est limité. Les variantes qu'elles autorisent sont nombreuses. Mais elles ont en commun de chercher à structurer, sur un espace qui va de la commune à l'Europe, un nouvel ordre politique qui ménage différentes catégories d'autonomies collectives sans renoncer aux indispensables coordinations ni aux moyens d'une action politique efficace à chacun des niveaux pertinents. L'avenir pourrait-il être ailleurs ?