



LE SYSTÈME CONSTITUTIONNEL DU ROYAUME DE BELGIQUE

Monarchie parlementaire, fédéralisme consociatif et protection des minorités linguistiques

PETIPETI MUJINGA Pathou

Université de Kinshasa

ORCID 0009-0006-2957-208X

Résumé — La Belgique offre l'un des exemples les plus originaux de transformation constitutionnelle contemporaine : née en 1830 comme État unitaire centralisé, elle est devenue, au terme de six réformes successives échelonnées entre 1970 et 2014, un État fédéral asymétrique fondé sur la coexistence de communautés et de régions. Le présent article analyse les ressorts de cette mutation et l'architecture institutionnelle qui en résulte. Il retrace la formation historique du Royaume, de l'indépendance de 1830 à la Constitution coordonnée du 17 février 1994 ; il examine l'organisation fédérale de l'État — communautés, régions, régions linguistiques — avant d'étudier les mécanismes proprement consociatifs qui protègent les minorités linguistiques : groupes linguistiques parlementaires, lois spéciales, sonnette d'alarme et parité linguistique au sein du Conseil des ministres. L'étude se penche enfin sur les institutions fédérales — la Couronne, le Parlement bicaméral, le Gouvernement — et sur les garanties juridictionnelles de l'État de droit, assurées par la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État et le pouvoir judiciaire. Elle montre que le fédéralisme belge, loin d'être un simple compromis technique, constitue un modèle original de gestion consociative du pluralisme.

Mots-clés — Constitution belge ; fédéralisme consociatif ; communautés et régions ; monarchie constitutionnelle ; protection des minorités linguistiques ; Cour constitutionnelle ; État de droit.

Abstract — Belgium offers one of the most original examples of contemporary constitutional transformation: born in 1830 as a centralized unitary state, it became, through six successive reforms staggered between 1970 and 2014, an asymmetric federal state built on the coexistence of communities and regions. This article analyses the drivers of this transformation and the resulting institutional architecture. It traces the historical formation of the Kingdom, from independence in 1830 to the coordinated Constitution of 17 February 1994; it examines the federal organization of the State — communities, regions, linguistic regions — before turning to the genuinely consociational mechanisms that protect linguistic minorities: parliamentary language groups, special laws, the alarm-bell procedure and linguistic parity within the Council of Ministers. The study closes with the federal institutions — the Crown, the bicameral Parliament, the Government — and the jurisdictional guarantees of the rule of law provided by the Constitutional Court, the Council of State and the judiciary. It shows that Belgian federalism is not a mere technical

compromise but an original model for the consociational management of pluralism.

Keywords — Belgian Constitution; consociational federalism; communities and regions; constitutional monarchy; protection of linguistic minorities; Constitutional Court; rule of law.

Introduction

La Gaule Belgique, intégrée à l'Empire romain après la conquête de César (57-51 av. J.-C.), constitue le premier jalon d'un territoire dont l'histoire politique s'est ensuite construite, durant plus de deux millénaires, par sédimentation de souverainetés successives¹ — comtés féodaux du haut Moyen Âge, principautés bourguignonnes unifiées par Philippe le Bon puis par les Habsbourg à partir du mariage de Marie de Bourgogne et de Maximilien d'Autriche en 1477², Pays-Bas espagnols puis autrichiens après le traité d'Utrecht de 1713³, avant que la révolution brabançonne de 1789 ne révèle un embryon de sentiment national belge, étouffé par l'annexion française de 1795⁴. C'est de cette sédimentation historique, et singulièrement de la fracture linguistique et culturelle qu'elle a laissée en héritage entre Flamands et francophones, que procède l'originalité du système constitutionnel institué en 1830.

Né le 4 octobre 1830 de la sécession d'avec le royaume uni des Pays-Bas, reconnu internationalement par la conférence de Londres du 20 janvier 1831 et doté, le 7 février 1831, d'une Constitution qui fait de lui une monarchie parlementaire centralisée, le Royaume de Belgique s'est, en un peu plus d'un siècle et demi, radicalement transformé. L'État unitaire de 1831 est devenu, au terme de six réformes constitutionnelles échelonnées entre 1970 et 2014, un État fédéral asymétrique, composé de communautés et de régions, dont la Constitution coordonnée du 17 février 1994 fixe l'architecture actuelle.

Comment un État conçu, à l'origine, comme la traduction institutionnelle d'un projet national unitaire est-il parvenu à se transformer en profondeur, sans jamais se scinder, pour devenir l'un des systèmes fédéraux les plus complexes au monde — au prix, il est vrai, d'une instabilité gouvernementale chronique, comme l'illustrent les 541 jours de crise politique qui précédèrent la formation du gouvernement Di Rupo en 2011, ou les 238 jours qui séparèrent les élections du 9 juin 2024 de l'entrée en fonction du gouvernement de Bart De Wever le 3 février 2025 ? Répondre à cette question suppose d'examiner successivement la formation historique de l'État belge (I), l'architecture fédérale des communautés, des régions et des régions linguistiques (II), les mécanismes proprement consociatifs qui protègent les minorités linguistiques (III), l'organisation des institutions fédérales — Couronne, Parlement, Gouvernement (IV) — et, enfin, les garanties juridictionnelles de l'État de droit (V).

¹P. Henrard, « Jules César et les Éburons », Mémoires couronnés et autres mémoires publiés par l'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique, t. 33, 1882, p. 1-62.

²F. Buylaert, « La noblesse et l'unification des Pays-Bas », Revue historique, 2010/1, n° 653, p. 3-25.

³Th. Glesener, L'empire des exilés : les Flamands et le gouvernement de l'Espagne au XVIII^e siècle, Ed. Casa de Velázquez, Madrid, 2017, p. 463.

⁴B. Bernard et R. Maskens, La Révolution brabançonne et les États Belgiques Unis, Ed. Musée de la Ville de Bruxelles, coll. « Historia Bruxellæ », Bruxelles, 2003, p. 63.



I. La formation historique de l'État belge

A. Des principautés médiévales à la Révolution belge de 1830

Le morcellement de l'Empire carolingien par le traité de Verdun (843) donne naissance, sur le territoire de l'actuelle Belgique, à des principautés féodales — comtés de Flandre et de Hainaut — qui, sous couvert d'allégeance au Saint Empire ou à la couronne de France, jouissent d'une large autonomie et voient prospérer, aux XII^e-XIII^e siècles, les cités marchandes de Bruges, Gand et Anvers⁵. Les ducs de Bourgogne, puis les Habsbourg d'Espagne sous Charles Quint, unifient ces principautés tout en respectant leurs particularismes, avant que l'absolutisme de Philippe II ne provoque, en 1579, l'émancipation des provinces septentrionales et la consolidation catholique des provinces méridionales autour des Habsbourg. Le traité d'Utrecht de 1713 transfère ces dernières à la tutelle autrichienne⁶, dont les réformes centralisatrices de Joseph II suscitent, en 1789, la révolution brabançonne — matrice, malgré son échec rapide, du sentiment national belge. L'annexion française de 1795 y met un terme provisoire, mais l'unification administrative de l'ère française (1795-1815) prépare, en supprimant les structures féodales, l'émergence des provinces modernes⁷.

B. L'indépendance de 1830 et la naissance de la monarchie constitutionnelle

La proclamation d'indépendance du 4 octobre 1830, l'élection du Congrès national au suffrage censitaire le 3 novembre, la reconnaissance internationale par la conférence de Londres du 20 janvier 1831 et l'adoption de la Constitution le 7 février 1831 scellent la naissance du Royaume. Cette naissance est immédiatement contestée : l'invasion néerlandaise du 2 août 1831 n'est repoussée que grâce à l'intervention française, Anvers n'étant libérée qu'en décembre 1832, et le traité des Vingt-Quatre articles du 15 novembre 1831, qui impose la neutralité belge et ampute son territoire au profit des Pays-Bas (Limbourg néerlandais, Luxembourg germanophone), n'est définitivement accepté par La Haye qu'en 1839⁸. Le trône, refusé par Louis-Philippe pour son fils le duc de Nemours, échoit au prince Léopold de Saxe-Cobourg-Gotha, intronisé le 21 juillet 1831 sous le nom de Léopold I^{er}, roi des Belges⁹.

C. Monarchie unitaire, expansion coloniale et démocratisation (1831-1970)

Le suffrage, censitaire en 1831, est étendu en 1848, tempéré par le vote plural en 1893, puis universalisé pour les hommes en 1919 en récompense de la résistance à l'occupation allemande durant la Première Guerre mondiale ; les femmes belges n'obtiennent le droit de vote aux élections législatives qu'en 1948, après l'avoir exercé aux élections communales dès 1920. La création du Parti ouvrier belge en 1885 et l'introduction de la représentation proportionnelle en 1899 accompagnent cette démocratisation progressive¹⁰. Sous Léopold II (1865-1909), l'État exerce par ailleurs, de 1885 à 1908, une souveraineté strictement personnelle sur l'État indépendant du Congo — union réelle dont les méthodes d'exploitation, dénoncées par la communauté internationale pour avoir causé plusieurs millions de victimes, conduisent le roi à léguer le territoire à la Belgique en 1908¹¹. Le mandat sur le Ruanda-Urundi, confié à la Belgique par la Société des Nations en 1922¹², complète cet empire colonial jusqu'à la décolonisation : indépendance du Congo le 30 juin 1960, du Rwanda et du Burundi en 1962¹³.

Sur le plan interne, la Seconde Guerre mondiale et la « question royale » qu'elle engendre — la reddition de 1940 puis le refus francophone du retour de Léopold III, contraint à l'abdication en 1951 en faveur de Baudouin¹⁴ — cristallisent les tensions communautaires. Le « pacte scolaire » de 1958¹⁵ et la fixation de la frontière linguistique en 1963¹⁶ précèdent l'éclatement des grands partis unitaires en formations communautaires distinctes, préparant le basculement fédéral.

D. Six réformes de l'État et la Constitution coordonnée de 1994

La première réforme de l'État, en 1970, institue les communautés culturelles et les premiers mécanismes de protection linguistique. Cinq réformes supplémentaires en parachèvent l'architecture : 1980 (création des régions et de la Cour d'arbitrage), 1988-1989 (statut de Bruxelles-Capitale), 1993 (proclamation constitutionnelle du fédéralisme, élection directe des conseils régionaux, parité ministérielle), 2001 (accords du Lambertmont, élargissement des compétences régionales) et 2014 (sixième réforme, transformant radicalement le Sénat)¹⁷. La Constitution, coordonnée le 17 février 1994 pour en simplifier la lecture, demeure aujourd'hui le texte de

⁵L. Vanderkindere, Histoire de la formation territoriale des principautés belges au moyen âge, t. I : La Flandre, Compte-rendu des séances de la commission royale d'histoire, 2e série, t. 8, 1898, p. 397-500.

⁶Th. Glesener, op. cit., p. 463.

⁷Eu. Cruyplants, M. Winand Aerts et alii, La Belgique sous la domination française (1792-1815), t. II, Ed. Librairie générale des sciences, arts et lettres, Paris, 1912, p. 433.

⁸Traité de Londres du 15 novembre 1831, entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie et la Belgique.

⁹E. Le Glay, Petite histoire de Belgique : depuis les premiers temps jusqu'à nos jours, Ed. Paul Mellier, Paris, 1845, p. 60.

¹⁰J. Puissant et J.-P. Mahoux, « De la représentation biographique du mouvement ouvrier en Belgique », Matériaux pour l'histoire de notre temps, n° 34, 1994, p. 39-45.

¹¹D. Vangroenweghe, Rapport Casement, Centre d'Histoire de l'Afrique, Université Catholique de Louvain, coll. « Enquêtes et documents d'histoire africaine », n° 6, 1985, p. 2.

¹²P. Jentgen, Les Frontières du Ruanda-Urundi et le régime international de tutelle, Ed. Académie royale des sciences coloniales, Bruxelles, 1957, p. 95.

¹³J.-V. Louis, « L'accession du Congo à l'indépendance. Problèmes de succession d'États dans la jurisprudence belge », Annuaire français de droit international, vol. 12, 1966, p. 731-756.

¹⁴E. Witte, J. Craeybeckx et A. Meynen, Political History of Belgium: From 1830 Onwards, Ed. VUB University Press, Bruxelles, 2010, p. 242.

¹⁵X. Mabilie, Nouvelle histoire politique de la Belgique, Ed. CRISP, Bruxelles, 2003, p. 275.

¹⁶G. Goriely, « Frontière linguistique et destin de la Belgique », Politique étrangère, 47e année, n° 3, 1982, p. 657-673.

¹⁷J. Faniel, C. Istasse et alii, « La Belgique, un État fédéral singulier », Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 2500-2021, p. 52.



référence, régulièrement complétée par des lois spéciales adoptées à la majorité qualifiée requise par son article 4.

II. L'architecture fédérale : communautés, régions et régions linguistiques

L'article 1er de la Constitution dispose que « la Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions ». Ce fédéralisme résulte, contrairement aux fédérations nées de l'agrégation d'États préexistants (les États-Unis, par exemple), d'un processus centrifuge de dévolution progressive de compétences depuis un centre historiquement unitaire¹⁸. L'article 2 identifie trois communautés — française, flamande et germanophone —, tandis que l'article 3 énumère trois régions — wallonne, flamande et de Bruxelles-Capitale. L'article 4 y ajoute quatre régions linguistiques (française, néerlandaise, bilingue de Bruxelles-Capitale, allemande), dont les limites, fixées commune par commune, ne peuvent être modifiées que par une loi spéciale adoptée à la majorité qualifiée dans chaque groupe linguistique des deux chambres¹⁹.

Cette architecture, en apparence limpide, se complique d'un phénomène de superposition institutionnelle propre au cas belge : bien que juridiquement distinctes, la Communauté flamande et la Région flamande ont fusionné leurs institutions (Parlement et gouvernement communs), tandis qu'à Bruxelles, deux commissions communautaires dotées d'un pouvoir législatif — la Commission communautaire commune (COCOM) et la Commission communautaire française (COCOF) — coexistent avec la Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC), simple collectivité décentralisée sous tutelle de la Communauté flamande²⁰. L'État fédéral compte ainsi, au total, huit entités fédérées distinctes.

Les communautés exercent leurs compétences sur des matières dites « personnalisables » — culture, enseignement (hors obligation scolaire et régime des pensions), emploi des langues, aide aux personnes —, tandis que les régions se voient attribuer l'aménagement du territoire, l'environnement, l'économie, l'emploi, ainsi que la tutelle sur les provinces et communes²¹. Ce partage n'est pas hermétique : les articles 137 à 140 organisent des mécanismes de transfert de compétences entre entités — la Région wallonne exerce ainsi, par accord, certaines compétences régionales au nom de la Communauté germanophone —, révélant une flexibilité institutionnelle peu commune parmi les fédérations contemporaines²².

Trait plus singulier encore, l'article 167, § 3, permet aux communautés et aux régions de conclure elles-mêmes des traités internationaux dans les matières relevant de leur compétence propre — une forme de « paradiplomatie » constitutionnellement organisée, qui place les entités fédérées belges au rang des acteurs sub-étatiques les plus autonomes d'Europe sur la scène internationale, notamment au

sein du Conseil de l'Union européenne où elles assument, pour ces matières, la représentation de la Belgique²³.

III. Le fédéralisme consociatif : les mécanismes de protection des minorités

La spécificité du fédéralisme belge ne réside pas seulement dans son architecture territoriale, mais dans la superposition, sur cette dernière, de mécanismes consociatifs destinés à protéger la minorité francophone — démographiquement minoritaire mais historiquement dominante — contre les effets d'une stricte logique majoritaire, et réciproquement à garantir à la majorité néerlandophone une représentation fidèle à son poids démographique²⁴.

A. Les groupes linguistiques parlementaires et la loi spéciale

Introduits par la réforme de 1970, les groupes linguistiques francophone et néerlandophone, au sein desquels se répartissent les membres de la Chambre, conditionnent l'adoption des lois dites « spéciales » — relatives à la structure de l'État, à la répartition des compétences ou aux droits linguistiques — à une double exigence : majorité des suffrages exprimés dans chaque groupe linguistique, et majorité des deux tiers des suffrages globaux, avec un quorum de présence de la majorité des membres de chaque groupe²⁵. Cette procédure, plus exigeante que celle de la révision constitutionnelle elle-même, confère de facto un droit de veto à chacune des deux grandes communautés sur les questions structurelles de l'État.

B. La sonnette d'alarme

Le mécanisme de la sonnette d'alarme, codifié à l'article 54 de la Constitution, permet à un groupe linguistique, par une motion motivée signée par les trois quarts de ses membres, de suspendre la procédure législative lorsqu'un projet est jugé de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés ; le Conseil des ministres, dans sa composition paritaire, dispose alors de trente jours pour proposer un compromis. Activé à de rares occasions décisives — la fusion d'établissements d'enseignement supérieur en 1985, ou le conflit de Bruxelles-Hal-Vilvorde qui provoqua, en 2010, la chute du gouvernement Leterme II²⁶ — ce dispositif illustre la fonction proprement consociative, et non simplement fédérale, du droit constitutionnel belge.

C. La parité linguistique au Conseil des ministres

Depuis la révision de 1993, l'article 99 impose une parité stricte entre ministres francophones et néerlandophones au sein d'un Conseil des ministres limité à quinze membres, le Premier ministre faisant seul

¹⁸N. Levrat, « La Belgique est un État fédéral », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, t. 35, n° 3, 2003, p. 373-381.

¹⁹H. Brun, G. Tremblay et Eu. Brouillet, *Droit constitutionnel*, 5e éd., Ed. Yvon Blais, Montréal, 2008, p. 404.

²⁰J. Faniel, C. Istasse et alii, op. cit., p. 108.

²¹Ch.-H. Born, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *Revue juridique de l'environnement*, 2013/5, n° spécial, p. 205-229.

²²Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge : Fondements et institutions*, 4e éd., Ed. Larcier, Bruxelles, 2021, p. 725.

²³F. Massart-Piérard, « Les entités fédérées de Belgique, acteurs décisionnels au sein de l'Union européenne », *Politique et Sociétés*, 18/1, 1999, p. 3-40.

²⁴D. Sinardet, « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », *Pouvoirs*, n° 136, 2011, p. 22.

²⁵F. Verleden, « Aux sources de la paritarie : les relations entre les partis politiques belges et leurs parlementaires (1918-1970) », Ed. CRISP, Bruxelles, 2019, p. 306.

²⁶S. Govaert, « Les discussions communautaires sous le gouvernement Leterme II (2009-2010) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2126, 2012 ; B. Blero, « La scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde », *CH*, n° 2279, 2015, p. 24.



exception à ce décompte en qualité d'arbitre impartial²⁷. Ce principe, hérité des négociations des années 1970 entre Mouvement flamand et Mouvement wallon, illustre la tension propre au modèle belge entre logique bipolaire — l'équilibre entre deux grandes communautés — et logique multipolaire — la reconnaissance de trois communautés, trois régions et une minorité germanophone structurellement absente de cet équilibre binaire²⁸. Cette dialectique bipolaire/multipolaire, que l'on retrouve dans les réformes successives du Sénat, définit, selon la doctrine, l'ambivalence structurelle du fédéralisme belge — à la fois fédération territoriale et démocratie consociative au sens développé par la théorie politique du power-sharing.

IV. Les institutions fédérales : la Couronne, le Parlement et le Gouvernement

A. La Couronne : arbitre institutionnel plus que pouvoir politique

L'article 85 organise la transmission héréditaire de la couronne par ordre de primogéniture au sein de la descendance de la maison de Saxe-Cobourg, la loi du 21 juin 1991 ayant substitué la primogéniture absolue à la primogéniture masculine. Si les pouvoirs du Roi sont, en application des articles 105 à 114, strictement définis par la Constitution et systématiquement subordonnés au contreseing ministériel — nul acte royal n'étant valable sans lui —, le souverain conserve, dans la tradition inaugurée par Léopold Ier, un rôle d'arbitre institutionnel : consulter, encourager, avertir. Ce rôle s'exprime avec le plus d'intensité lors des crises de formation gouvernementale, où le Roi désigne informateurs et formateurs chargés de dénouer les blocages politiques²⁹, et s'est traduit, une fois au moins, par une intervention plus marquante : l'incapacité de régner de trente-six heures que s'attribua le roi Baudouin en avril 1990 pour se soustraire à la sanction de la loi dépenalisant partiellement l'avortement³⁰. L'évolution du régime, d'un parlementarisme dualiste — où le gouvernement devait la confiance à la fois aux chambres et au Roi — vers un parlementarisme moniste où il ne répond, depuis 1993, que devant la Chambre des représentants, a consacré l'effacement politique, mais non symbolique, de la monarchie³¹.

B. Un Parlement bicaméral profondément asymétrique

La Chambre des représentants, composée de 150 députés élus pour cinq ans au scrutin proportionnel dans des circonscriptions provinciales, concentre depuis 1993 l'essentiel du pouvoir législatif et l'exclusivité de la confiance gouvernementale³². Le Sénat, en revanche, a connu une mutation radicale : ramené par la sixième réforme de l'État (2014) de septante-et-un à soixante membres, il n'est plus élu au suffrage direct mais composé de cinquante sénateurs désignés par les parlements de communauté et de région et de dix sénateurs cooptés sur

la base des résultats électoraux à la Chambre. Devenu chambre non permanente — huit séances annuelles seulement — aux compétences limitativement énumérées (matières institutionnelles, relations internationales, contrôle de la Cour des comptes), il incarne désormais moins une seconde chambre législative qu'un lieu de rencontre entre l'État fédéral et les entités fédérées³³. Le processus législatif, réglé par les articles 74 à 84 de la Constitution, distingue les matières bicamérales égalitaires (révision constitutionnelle, lois relatives aux institutions régionales et communautaires) des matières où la Chambre dispose du dernier mot, une commission parlementaire de concertation arbitrant les éventuels conflits entre les deux assemblées.

C. Le Gouvernement fédéral et la formation des coalitions

L'article 96 subordonne la nomination et la révocation des ministres par le Roi au contrôle de la Chambre : une motion de méfiance ou le rejet d'une motion de confiance impose la démission du gouvernement, le Roi devant alors nommer Premier ministre le successeur proposé par la Chambre. Le Conseil des ministres, paritaire (article 99) et limité à quinze membres, doit sa composition à des coalitions multipartites rendues nécessaires par l'éclatement du paysage politique en partis communautaires distincts — Parti socialiste/Vooruit, Mouvement réformateur/Open VLD, Les Engagés/CD&V, Ecolo/Groen, N-VA³⁴. Cette fragmentation partisane explique la difficulté chronique de la formation gouvernementale : 541 jours séparèrent les élections de juin 2010 de l'investiture du gouvernement Di Rupo, tandis que 238 jours furent nécessaires, après les élections du 9 juin 2024, pour que la coalition dite « Arizona » — N-VA, MR, Vooruit, CD&V et Les Engagés, dont les couleurs évoquent le drapeau de l'État américain homonyme —, dirigée par le nationaliste flamand Bart De Wever, prête serment le 3 février 2025³⁵. Cet épisode récent illustre un paradoxe significatif : la direction du gouvernement fédéral par le chef d'un parti historiquement acquis au confédéralisme, sinon à l'indépendance de la Flandre.

V. L'État de droit : garanties juridictionnelles et droits fondamentaux

Le titre II de la Constitution (articles 8 à 32) garantit aux Belges un ensemble de droits civils et politiques classiques — égalité devant la loi et non-discrimination (art. 10-11), liberté individuelle (art. 12), inviolabilité de la propriété (art. 16), liberté des cultes et d'expression (art. 19), liberté de la presse (art. 25) —, complété depuis 1994 par les droits économiques, sociaux et culturels de l'article 23 (travail, sécurité sociale, logement décent, environnement sain)³⁶.

L'effectivité de ces droits repose sur un dispositif juridictionnel tripartite. La Cour constitutionnelle, instituée en 1980 sous le nom de Cour d'arbitrage et rebaptisée en 2007, exerce un contrôle de

²⁷Y. Lejeune, op. cit., p. 803.

²⁸M. Reuchamps et D. Caluwaerts, « Le fédéralisme belge creuse-t-il sa propre tombe ? », *Outre-Terre. Revue européenne de géopolitique*, vol. 40, n° 3, 2014, p. 45-46.

²⁹P. Lauvaux, « Le Roi », *Pouvoirs*, n° 136, 2011, p. 77.

³⁰X. Mabilie, « Le débat politique d'avril 1990 sur la sanction et la promulgation de la loi », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1990/10, n° 1275, p. 1-33.

³¹E. Degrave et M. Verdussen, « Belgique », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 38-2022, 2023, p. 157-187.

³²Y. Lejeune, op. cit., p. 688.

³³F. Verleden, « Les votes nominatifs à la Chambre des représentants. I. Évolution des règles en vigueur (1831-2020) », *CH*, n° 2501-2502, 2021, p. 23-24.

³⁴V. de Coorebyter, « Clivages et partis en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2008/15, n° 2000, p. 7-95.

³⁵Gouvernement fédéral belge, formation et prestation de serment du 3 février 2025.

³⁶M. Verdussen, « Les droits fondamentaux des citoyens dans la Belgique fédérale », *Revista Catalana de Dret Public*, n° 31, 2005, p. 173-199.



constitutionnalité initialement circonscrit aux conflits de compétence entre entités et à la violation des seuls articles 10, 11 et 24, avant d'être étendu, par la révision de 1988-1989, à l'ensemble du titre II de la Constitution³⁷. Composée de douze juges — six issus de la magistrature ou de l'université, six anciens parlementaires — répartis paritairement entre les deux grands groupes linguistiques, elle statue sur recours en annulation, sur questions préjudicielles posées par toute juridiction, et sur les conflits opposant les normes des différentes entités³⁸.

Le Conseil d'État exerce une double fonction de juridiction administrative suprême — par l'annulation ou la cassation des actes administratifs illégaux — et de conseil législatif, par les avis qu'il rend sur les projets et propositions de loi avant leur adoption. La régionalisation partielle de certains contentieux administratifs, notamment en matière d'urbanisme, a introduit depuis les années 2000 une asymétrie procédurale entre les régions francophone et flamande, cette dernière ayant davantage développé les juridictions administratives spécialisées, ce qui explique le volume plus élevé de recours en annulation portés devant le Conseil d'État du côté francophone (1 320 recours contre 1 167 en 2014-2015)³⁹.

Le pouvoir judiciaire, organisé par les articles 144 à 159, repose sur le principe de l'inamovibilité des juges, nommés à vie (art. 152), sur la publicité des audiences et l'obligation de motivation des jugements (art. 148-149), et sur l'unité de la Cour de cassation pour l'ensemble du Royaume (art. 147). L'affaire Dutroux, en révélant en 1996 les dysfonctionnements de la coopération entre police et justice, a conduit à la révision constitutionnelle de 1998 instituant le Conseil supérieur de la Justice, chargé de la nomination et de la surveillance externe des magistrats — réforme majeure de la gouvernance judiciaire qui n'a cependant pas remis en cause l'organisation strictement fédérale du pouvoir judiciaire, maintenue depuis 1831 en dépit des revendications flamandes en faveur d'une régionalisation⁴⁰.

Conclusion

Au terme de cette étude, le système constitutionnel belge apparaît comme un cas singulier dans le paysage comparatif des fédéralismes contemporains : une fédération née non de l'agrégation d'États préexistants, mais de la dévolution progressive d'un État unitaire, et structurée non seulement par une répartition territoriale des compétences, mais par des mécanismes consociatifs — groupes linguistiques, lois spéciales, sonnette d'alarme, parité ministérielle — directement empruntés à la théorie de la démocratie de partage du pouvoir.

Cette architecture institutionnelle, si elle a permis d'éviter la scission redoutée par une partie de la doctrine depuis les années 1990, se paie d'un coût politique récurrent : instabilité gouvernementale chronique, dont les 541 jours de 2010-2011 et les 238 jours de 2024-2025 demeurent les illustrations les plus frappantes, et négociations institutionnelles quasi permanentes entre les deux grandes communautés linguistiques. L'arrivée, en février 2025, d'un gouvernement fédéral dirigé par le président du parti nationaliste flamand N-VA — historiquement porteur d'un projet confédéral, sinon

séparatiste — à la tête de l'État fédéral qu'il a longtemps combattu, illustre la capacité d'absorption du système belge, où l'accession au pouvoir central tend paradoxalement à modérer les postulats les plus radicaux des acteurs qui y accèdent.

Le fédéralisme belge démontre ainsi qu'un État profondément divisé sur le plan linguistique et culturel peut préserver son unité sans renoncer à la reconnaissance institutionnelle de son pluralisme, à condition de substituer à la logique majoritaire simple une culture du compromis systématiquement organisée par le droit constitutionnel lui-même. Loin d'être un simple artifice technique, cette « ingénierie du compromis » constitue, plus d'un siècle et demi après l'indépendance de 1830, le trait le plus distinctif — et le plus fécond pour la théorie constitutionnelle comparée — du système belge.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

BELLEFLAMME F., « Le principe de légalité en dehors des matières réservées à la loi par la Constitution », note sous C.C., 18 février 2012, n° 36/2012, Administration Publique, 2012, n° 2, p. 415-421.

BERNARD B. et MASKENS R., *La Révolution brabançonne et les États Belgiques Unis*, Musée de la Ville de Bruxelles, coll. « Historia Bruxellæ », Bruxelles, 2003.

BLERO B., « La scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2279, 2015.

BORN Ch.-H., « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *Revue juridique de l'environnement*, 2013/5, n° spécial, p. 205-229.

BRUN H., TREMBLAY G. et BROUILLET Eu., *Droit constitutionnel*, 5e éd., Yvon Blais, Montréal, 2008.

BUYLAERT F., « La noblesse et l'unification des Pays-Bas », *Revue historique*, 2010/1, n° 653, p. 3-25.

COOREBYTER V. de, « Clivages et partis en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2008/15, n° 2000, p. 7-95.

CRUYPLANTS Eu., WINAND AERTS M. et alii, *La Belgique sous la domination française (1792-1815)*, t. II, Librairie générale des sciences, arts et lettres, Paris, 1912.

DEGRAVE E. et VERDUSSEN M., « Belgique », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 38-2022, 2023, p. 157-187.

DELGRANGE X., « Les juridictions administratives fédérées érodent la parité linguistique au Conseil d'État », *Pyramides*, 29/2017, p. 247-264.

DELPÉRÉE F., « La modification des compétences de la Cour d'arbitrage : observations de synthèse », *RBDC*, 2000, p. 209.

³⁷F. Delpérée, « La modification des compétences de la Cour d'arbitrage : observations de synthèse », *RBDC*, 2000, p. 209.

³⁸Cour constitutionnelle de Belgique, arrêt du 18 février 2012, n° 36/2012 ; F. Belleflamme, note sous cet arrêt, *Administration Publique*, 2012, n° 2, p. 415-421.

³⁹X. Delgrange, « Les juridictions administratives fédérées érodent la parité linguistique au Conseil d'État », *Pyramides*, 29/2017, p. 247-264.

⁴⁰H. Dumont et M. El Berhoumi, *Droit constitutionnel : Approche critique et interdisciplinaire*, t. 1 : L'État, Ed. Larcier, Bruxelles, 2021, p. 147.



DUMONT H. et EL BERHOUMI M., Droit constitutionnel : Approche critique et interdisciplinaire, t. 1 : L'État, Larcier, Bruxelles, 2021.

FANIEL J., ISTASSE C. et alii, « La Belgique, un État fédéral singulier », Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 2500-2021.

GLESENER Th., L'empire des exilés : les Flamands et le gouvernement de l'Espagne au XVIII^e siècle, Casa de Velázquez, Madrid, 2017.

GRIELY G., « Frontière linguistique et destin de la Belgique », Politique étrangère, 47^e année, n° 3, 1982, p. 657-673.

GOVAERT S., « Les discussions communautaires sous le gouvernement Leterme II (2009-2010) », Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 2126, 2012.

HENRARD P., « Jules César et les Éburons », Mémoires couronnés et autres mémoires publiés par l'Académie royale de Belgique, t. 33, 1882, p. 1-62.

JENTGEN P., Les Frontières du Ruanda-Urundi et le régime international de tutelle, Académie royale des sciences coloniales, Bruxelles, 1957.

LAUVAUX P., « Le Roi », Pouvoirs, n° 136, 2011, p. 77.

LE GLAY E., Petite histoire de Belgique : depuis les premiers temps jusqu'à nos jours, Paul Mellier, Paris, 1845.

LEJEUNE Y., Droit constitutionnel belge : Fondements et institutions, 4^e éd., Larcier, Bruxelles, 2021.

LEVRAT N., « La Belgique est un État fédéral », Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande, t. 35, n° 3, 2003, p. 373-381.

LOUIS J.-V., « L'accession du Congo à l'indépendance. Problèmes de succession d'États dans la jurisprudence belge », Annuaire français de droit international, vol. 12, 1966, p. 731-756.

MABILLE X., Nouvelle histoire politique de la Belgique, CRISP, Bruxelles, 2003.

MABILLE X., « Le débat politique d'avril 1990 sur la sanction et la promulgation de la loi », Courrier hebdomadaire du CRISP, 1990/10, n° 1275, p. 1-33.

MASSART-PIÉRARD F., « Les entités fédérées de Belgique, acteurs décisionnels au sein de l'Union européenne », Politique et Sociétés, 18/1, 1999, p. 3-40.

PUISSANT J. et MAHOUX J.-P., « De la représentation biographique du mouvement ouvrier en Belgique », Matériaux pour l'histoire de notre temps, n° 34, 1994, p. 39-45.

REUCHAMPS M. et CALUWAERTS D., « Le fédéralisme belge creuse-t-il sa propre tombe ? », Outre-Terre. Revue européenne de géopolitique, vol. 40, n° 3, 2014, p. 45-46.

SINARDET D., « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », Pouvoirs, n° 136, 2011, p. 22.

VANDERKINDER L., Histoire de la formation territoriale des principautés belges au moyen âge, t. I, Compte-rendu des séances de la commission royale d'histoire, 2^e série, t. 8, 1898, p. 397-500.

VANGROENWEGHE D., Rapport Casement, Centre d'Histoire de l'Afrique, UCL, coll. « Enquêtes et documents d'histoire africaine », n° 6, 1985.

VERDUSSEN M., « Les droits fondamentaux des citoyens dans la Belgique fédérale », Revista Catalana de Dret Public, n° 31, 2005, p. 173-199.

VERLEDEN F., « Aux sources de la participation : les relations entre les partis politiques belges et leurs parlementaires (1918-1970) », CRISP, Bruxelles, 2019.

VERLEDEN F., « Les votes nominatifs à la Chambre des représentants. I. Évolution des règles en vigueur (1831-2020) », Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 2501-2502, 2021, p. 23-24.

WITTE E., CRAEYBECKX J. et MEYNEN A., Political History of Belgium: From 1830 Onwards, VUB University Press, Bruxelles, 2010.

Textes normatifs cités

Constitution belge, coordonnée le 17 février 1994.

Traité de Londres, 15 novembre 1831 (« Traité des Vingt-Quatre articles »).

Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Loi ordinaire du 9 août 1980 relative à la prévention et au règlement des conflits d'intérêts.

Loi du 21 juin 1991 sur l'ordre de succession au trône (primogéniture absolue).

Révision constitutionnelle du 5 mai 1993 (fédéralisme, parité ministérielle, art. 99).

Révision constitutionnelle du 20 novembre 1998 instituant le Conseil supérieur de la Justice.

Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État.

Cour constitutionnelle, arrêt du 18 février 2012, n° 36/2012.