

Le cas de la BELGIQUE ¹

Yves Lejeune ²

AVERTISSEMENT

La présente étude a trait, comme les autres rapports nationaux, aux seules procédures administratives de préparation et d'exécution des décisions communautaires. La délimitation de ce thème appelle deux brèves observations liminaires.

La première concerne l'extension du champ de la recherche aux incidences administratives de la participation des collectivités quasi fédérées de l'Etat belge au processus décisionnel communautaire. Des structures et des techniques de coordination particulières ont en effet été organisées en Belgique pour assurer la prise en compte, par les autorités centrales, des intérêts des Communautés et des Régions belges. Elles retiendront l'attention au même titre que les organes et les procédés mis en place au niveau national.

La seconde observation se rapporte à la notion de "décision" communautaire. Celle-ci a été comprise comme visant toute règle à portée générale et abstraite, qu'elle soit de droit primaire ou dérivé, à l'exception des décisions individuelles ou concrètes, comme celles relatives aux aides incompatibles avec le Marché commun (Traité CEE, art. 93).

1 Vous trouverez à la fin de ce rapport un addendum contenant les principales modifications intervenues à la suite de la révision constitutionnelle du 5 mai 1993.

2 L'auteur adresse ses vifs remerciements à M. Didier Nagant de Deuxchaisnes, qui l'a aidé à rassembler les informations nécessaires à la rédaction du présent rapport. Il assure également de sa gratitude tous les fonctionnaires ou membres de cabinets ministériels qui n'ont pas hésité à lui accorder, ainsi qu'à son collaborateur, de longs et fructueux entretiens destinés à compléter leur information. Les opinions exprimées dans le rapport n'engagent cependant que lui.

I. LE SYSTEME JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF BELGE

Dans les lignes qui suivent, on se bornera à présenter sommairement la structure de l'Etat belge, le statut de ses unités constitutives, le partage des pouvoirs entre le premier et les secondes, ainsi que l'organisation administrative qui en découle.³

L'organisation des institutions nationales

Sous l'effet de réformes institutionnelles successives, la Belgique s'achemine de plus en plus vite vers une forme particulière de structure fédérale.⁴ Néanmoins, cette réorganisation étatique ne saurait avoir aucune incidence sur l'obligation incombant à l'Etat de respecter intégralement ses obligations communautaires et, en particulier, d'exécuter et d'appliquer correctement le droit européen. En dernière analyse, la Communauté ne connaît que les Etats qui l'ont fondée; le rôle des autorités centrales de ceux-ci reste ainsi primordial dans la construction européenne, même si le "fait régional" y acquiert peu à peu droit de cité.

En Belgique, le pouvoir législatif national s'exerce collectivement par la Chambre des représentants, le Sénat et le Roi, lequel donne sa sanction aux lois sous le couvert du contreseing ministériel. Le législateur belge jouit de la "plénitude de législation", ce qui l'autorise à régler d'initiative toutes les matières qui ne ressortissent pas constitutionnellement à d'autres autorités publiques (Roi, ministres, institutions communautaires et régionales, Cour d'arbitrage, juridictions judiciaires, etc.).

Au Roi, assisté du gouvernement et de l'administration de l'Etat, appartient le pouvoir exécutif. Parce que le Souverain règne mais ne gouverne

3 Sur la faiblesse relative de l'appareil d'Etat en Belgique, voy. par ex. A. François, D. Vandercammen, L. Alvarez, C. de Visscher, "Belgique", dans *L'Europe des Administrations*? (H. Siedentopf et J. Ziller, éd.), Maastricht, I.E.A.P., t. II, 1988, spécialement pp. 13-16.

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

pas, les décisions qu'il endosse sont prises, en fait, par le gouvernement. Celui-ci compte autant de ministres d'expression française que de ministres d'expression néerlandaise, le Premier ministre éventuellement excepté (Constitution belge, art. 91bis). Il peut comprendre des secrétaires d'Etat, auxquels ne s'applique pas la règle de la parité linguistique.⁵

Dans un pays où la multiplicité des partis – due à la superposition d'un clivage linguistique, séparant les partis flamands des partis francophones, et d'un clivage idéologique – engendre nécessairement des gouvernements de coalition, le conseil des ministres ne peut exercer sa fonction qu'en respectant les règles de la collégialité et du consensus. La collégialité signifie que toutes les questions de quelque importance doivent être délibérées en conseil;⁶ la procédure du consensus est celle de la "décision négociée" et adoptée en principe sur la proposition du Premier ministre, sans que l'adhésion à cette proposition doive nécessairement se manifester sous la forme d'un vote. Quand la décision est prise, les ministres en sont solidairement responsables, même s'ils ont opiné dans un sens inverse. S'ils ne s'y rallient pas, ils doivent démissionner ou, à défaut, peuvent être révoqués.

Il existait auparavant des comités interministériels nationaux, parmi lesquels un cabinet restreint de politique générale, un comité ministériel des relations extérieures, un comité ministériel de la politique scientifique, un comité ministériel de l'environnement et un comité ministériel de coordination économique et sociale, qui étaient habilités à se prononcer sur certains aspects européens de la politique gouvernementale.⁷ Le gouvernement actuel, qui ne comprend que seize membres, a décidé de supprimer ces comités.

Le plus souvent, un ministre est placé à la tête d'un ministère qui n'est pas doté d'une personnalité morale propre, bien qu'il soit une formation budgétairement, fonctionnellement et organiquement constituée en une entité juridique distincte. Par ailleurs, les administrations qui relèvent du pouvoir central peuvent néanmoins en être juridiquement détachées, être

5 Il n'y a actuellement qu'un secrétaire d'Etat, préposé à la coopération au développement et adjoint au ministre des Affaires étrangères.

6 "En vue d'engager la responsabilité du gouvernement tout entier, avis doit être demandé au conseil sur: a) tous les avant-projets de loi; b) tous les projets d'arrêté royal ou ministériel qui, par leur objet et leur portée, peuvent avoir une répercussion politique ou budgétaire importante; c) tous les projets de circulaire à incidence budgétaire qui ont pour conséquence soit d'augmenter sensiblement les dépenses de l'Etat, soit de réduire des économies budgétaires déjà décidées; d) toute question qui peut compromettre la solidarité gouvernementale" (circulaire du 28 novembre 1985, des services du Premier ministre, contenant des instructions pratiques relatives au conseil des ministres – non publiée).

7 Voy. l'arrêté royal du 30 mars 1974 organique des comités ministériels à compétence nationale, abrogé par l'arrêté royal du 16 mars 1992: *Moniteur belge* (ci-après *M.b.*) 21 mars 1992.

personnalisées et jouir de l'autonomie technique, voire organique, par ou en vertu d'une loi. Ces services publics reçoivent des compétences spécifiques qu'ils exercent en leur nom sous le contrôle de l'Etat. Tels sont, par exemple, les organismes décentralisés relevant du ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture ou de la Santé publique, auxquels la loi a confié une mission de contrôle en matière européenne.⁸

Le statut des unités constitutives de l'Etat

Le Royaume de Belgique comprend trois Communautés: la Communauté française, qui regroupe les 3,9 millions de Belges francophones de Wallonie et de Bruxelles; la Communauté flamande, qui regroupe les 5,9 millions de Belges d'expression néerlandaise de Flandre et de Bruxelles; et la Communauté germanophone qui rassemble 67.000 Belges de langue allemande. Depuis 1980, l'Etat belge comprend, par ailleurs, deux Régions principales: la Région wallonne dont le territoire (16.844 km²) englobe celui de la Communauté germanophone (854 km²); et la Région flamande (13.512 km²), dont les organes sont ceux-là mêmes de la Communauté correspondante. La Région de Bruxelles-Capitale, dont le territoire correspond à celui des 19 communes de l'agglomération bruxelloise (162 km²), possède un statut particulier. Les Régions sont visées aux articles 107^{quater} et 108^{ter} de la Constitution; les Communautés, aux articles 3^{ter}, 59^{bis} et 59^{ter}.

Les Communautés et les Régions sont des collectivités publiques dotées d'organes législatifs, exécutifs et administratifs propres. Elles s'expriment par le truchement d'un conseil composé de mandataires élus⁹ et d'un exécutif élu par le conseil en son sein. Les conseils légifèrent par voie de décret ayant force de loi. Ces décrets sont exécutés par des arrêtés adoptés par l'exécutif régional ou communautaire. Chaque Communauté ou Région dispose aussi d'une administration propre, chargée de mettre en œuvre la politique de l'exécutif. En outre, ces collectivités ont le droit de créer et d'organiser des

organismes publics personnalisés auxquels elles peuvent confier l'exercice d'une part de leurs attributions. Dans le cadre du présent rapport, on citera, à titre d'exemple, le Commissariat aux relations internationales de la Communauté française de Belgique¹⁰ et l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement.¹¹

Si la création des Communautés et des Régions est l'œuvre de la Constitution belge, c'est le législateur national statuant à une majorité spéciale qui, pour l'essentiel, les a organisées. Le système institutionnel et les compétences des Communautés et des Régions sont ainsi prémunis contre des modifications intempestives ou réalisées contre la volonté de l'une des deux grandes Communautés. En effet, la procédure de révision de la Constitution est fort rigide (voir l'article 131) et les lois spéciales requièrent, outre les deux tiers des suffrages exprimés, la majorité des présences et des suffrages dans chaque groupe linguistique de chaque Chambre législative nationale, combinée avec la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein de chaque Chambre.

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

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

Par ailleurs, il existe une asymétrie entre les institutions flamandes et les institutions francophones. Les compétences de la Région flamande et de la

8 O.N.L., O.N.D.A.H., O.B.E.A., Institut d'expertise vétérinaire. Voy. à cet égard les développements consacrés au contrôle de l'application du droit communautaire et au constat des infractions.

9 En fait, ce sont les parlementaires nationaux élus directement par la population qui composent ces conseils. Deux exceptions sont à signaler: le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et le Conseil de la Communauté germanophone sont, d'ores et déjà, directement élus. La réforme institutionnelle actuellement en chantier prévoit d'organiser l'élection directe des membres de tous les conseils, à l'exception du Conseil de la Communauté française qui serait composé des membres du Conseil régional wallon et d'un certain nombre de membres francophones du Conseil régional bruxellois. Quelques membres néerlandophones de ce conseil feraient également partie du Conseil flamand.

10 Sur cet organisme, voy. ci-dessous les développements consacrés aux organes de coordination au sein des départements.

11 Sur cet organisme, voy. ci-dessous les développements consacrés au contrôle administratif du respect du délai de transposition.

Communauté flamande sont exercées par une assemblée unique et un exécutif unique, le Conseil flamand et l'Exécutif flamand, tandis que la Région wallonne et la Communauté française ont chacune leur propre assemblée et leur propre exécutif. Quant à la Communauté germanophone, son statut ne diffère guère de celui des deux autres, si ce n'est qu'elle ne dispose pas d'une compétence linguistique et que son statut est régi non par une loi spéciale, mais par une loi nationale ordinaire.

Le partage des compétences législatives et administratives

Les Régions répondent essentiellement à des aspirations d'autonomie socio-économique. Elles sont dotées de compétences importantes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, de politique économique, d'initiative industrielle publique, d'infrastructure, d'emplois et de transports. Les Communautés, elles, sont le produit d'aspirations à l'autonomie culturelle. Elles détiennent des compétences en matière culturelle, d'enseignement, d'emploi des langues, et dans les domaines "personnalisables" (aide aux personnes, santé, politique des handicapés, protection de la jeunesse, etc.).

On notera que les projets de réformes institutionnelles actuellement en discussion tendent notamment à attribuer aux Communautés et aux Régions le pouvoir de conclure des traités internationaux, ainsi que d'agir pour le compte de l'Etat belge au sein des organisations internationales ou supranationales dont les finalités recouvrent en tout ou en partie les domaines de compétence communautaire ou régionale.¹²

Les compétences des Communautés et des Régions sont, en principe, exclusives. Les réformes institutionnelles de 1988-1989 ont cependant introduit plusieurs matières qui relèvent de la compétence conjointe de différents niveaux de pouvoir. Ainsi, dans le domaine du commerce extérieur, les compétences régionales s'exercent sans préjudice d'une politique nationale de coordination, de promotion et de coopération en la matière. La doctrine s'accorde généralement à voir dans ces compétences des compétences "parallèles". A côté de celles-ci, on peut aussi identifier des compétences partagées selon la technique de la législation nationale cadre ou selon celle du partage entre la compétence normative nationale et la compétence d'application des normes ainsi édictées. Quant au pouvoir fiscal, il est de compétence concurrente, les Communautés et les Régions ne pouvant établir d'impôts que dans les domaines ne faisant pas l'objet d'une imposition fiscale nationale.

12 C'est le cas des Communautés européennes.

Une caractéristique fondamentale du système belge de répartition des compétences tient au fait que, contrairement à la plupart des systèmes fédéraux, c'est le pouvoir national qui détient les compétences résiduelles, tandis que les Communautés et les Régions sont investies de compétences d'attribution, limitativement énumérées dans la Constitution et les lois qui la complètent.¹³

Bien que le partage actuel ne soit pas exempt de toute imprécision, on n'a pas constaté, en pratique, un accroissement notable des compétences d'un niveau de pouvoir par rapport à celles d'un autre. On observe néanmoins l'adoption de plus en plus fréquente d'attitudes régionales identiques face aux mêmes problèmes.

Afin de garantir le partage des compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, le Constituant belge a créé une juridiction spécialisée: la Cour d'arbitrage. De composition linguistiquement paritaire, cette Cour annule les lois, décrets ou ordonnances qui empiètent sur les compétences législatives de l'Etat ou de l'une de ses unités constitutives. Elle peut être saisie par tout particulier justifiant d'un intérêt, par le Conseil des ministres belge, par les Exécutifs communautaires ou régionaux ou par les présidents des assemblées législatives. A ce contrôle par voie d'action, s'ajoute celui exercé à la suite d'un renvoi préjudiciel par une juridiction judiciaire ou administrative.

Pour les actes administratifs qui seraient entachés d'un vice analogue, le contrôle est exercé par les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions administratives. Le Conseil d'Etat peut annuler les actes administratifs entachés d'excès de compétence et les juridictions judiciaires peuvent refuser de les appliquer.

II. LES STRUCTURES

Pour analyser les procédures par lesquelles l'administration belge concourt à la préparation et à la mise en œuvre du droit communautaire, il est indiqué de présenter tout d'abord, dans une perspective structurelle, les lieux où se déroulent les discussions propres à coordonner les positions des départements ministériels intéressés au moment de l'élaboration, de l'exécution ou de l'application des normes européennes. On distinguera, pour la commodité de l'exposé, les structures interministérielles, les institutions internes des ministères et les organes de représentation extérieure.

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

Les organes de coordination interdépartementale

Les organes de coordination générale

A ce jour, il n'a pas été créé en Belgique de département ministériel ayant pour champ d'action les questions européennes. Ce sont les organes en place qui se sont adaptés afin de prendre part à l'élaboration et à la mise en oeuvre des décisions communautaires. Impliquant la participation des autorités et services compétents de plusieurs départements et d'organismes publics décentralisés, une coordination s'est avérée nécessaire tant au niveau politique qu'au niveau administratif.

Le rôle du ministre des Affaires étrangères et du ministre des Affaires européennes

Dans le gouvernement actuellement présidé par M. Jean-Luc Dehaene, le ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement est géré par le ministre des Affaires étrangères. Le ministre du Commerce extérieur est en même temps "ministre chargé des Affaires européennes",¹⁴ adjoint au ministre des Affaires étrangères. Un secrétaire d'Etat à la Coopération au développement est également adjoint au ministre des Affaires étrangères.

Le ministre des Affaires étrangères est responsable de la politique extérieure et de la politique européenne générale de la Belgique. Il participe aux Conseils "Affaires générales" et siège avec le Premier ministre au Conseil européen. Le ministre des Affaires européennes, lui, représente l'Etat aux Conseils "Marché intérieur" et est spécialement chargé de diriger les efforts collectifs destinés à rattraper le retard de la Belgique en matière de transposition des directives; il est également responsable des travaux poursuivis dans le cadre des accords de Schengen. Enfin, il participe aux Conseils "Affaires générales" pour les points de l'agenda relevant de sa compétence en tant que ministre du Commerce extérieur.

Le rôle de la C.E.I. et du service P. 11

Sur le plan administratif, deux départements ministériels jouent un rôle clé dans la coordination: le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Affaires économiques. Dans le premier cas, il s'agit d'un service dépendant de la Direction générale de la politique au sein du ministère: la direction d'administration des affaires européennes, abritant un "service P. 11" qui compte une petite vingtaine d'agents.¹⁵ Dans le second cas, la concertation se

14 Sous le gouvernement précédent, dirigé par M. Wilfried Martens, il y avait un secrétaire d'Etat aux Affaires européennes et à l'Agriculture, adjoint au ministre des Affaires étrangères.

déroule au sein d'une commission interdépartementale réunissant des représentants de plusieurs ministères: c'est la Commission économique interministérielle (C.E.I.). Ces administrations constituent, avant tout, des organes de coordination nationale aux réunions desquels sont également invités tant les représentants des Régions que ceux des Communautés, chaque fois que l'examen d'une question qui intéresse celles-ci figure à l'ordre du jour.¹⁶

La Commission économique interministérielle, qui assume une mission de coordination sur le plan économique entre les divers départements ministériels, est placée sous la présidence du secrétaire général du ministère des Affaires économiques;¹⁷ elle est composée de hauts fonctionnaires venant des départements à compétence économique (au sens large) et ne comprend jamais de membres de cabinets ministériels; son secrétariat est assuré par la direction générale des études et de la documentation générales. Elle a créé une sous-commission "problèmes CEE".¹⁸ Quant au service P. 11 du ministère des Affaires étrangères, il organise des réunions, appelées "Coordination européenne" dans le jargon administratif, auxquelles il invite des représentants des différents cabinets et départements ministériels intéressés; de temps en temps, une délégation des services de la Commission des Communautés européennes y assiste. La composition du groupe varie selon les sujets examinés.

La coordination consiste en la préparation de la position belge à défendre au sein des institutions communautaires (coordination en amont) et en l'impulsion à donner à la transposition des actes normatifs des Communautés (coordination en aval). Il est toutefois difficile de définir à cet égard les rôles respectifs de la direction des affaires européennes (P. 11) et de la Commission économique interministérielle (C.E.I.). Les réunions de "Coordination européenne" au ministère des Affaires étrangères portent prioritairement sur les aspects politiques et institutionnels des dossiers. Elles permettent de déterminer le point de vue de la Belgique lors de la préparation des Conseils, mais aussi de manière ad hoc, par exemple pour coordonner la position belge au niveau du COREPER. Des réunions régulières sont ultérieurement

15 Sur l'origine de ce service, voy. H. van Hassel et F. Goossens, *European Policy-Formulation within Member Governments. Belgian Decision Networks and European Policy-Making*, Bruxelles, G.E.P.E., et Maastricht, I.E.A.P., 1986, pp. 13 et 14.

16 La "Coordination européenne" accueille des représentants des ministères communautaires ou régionaux depuis le 1er janvier 1986 (A. François et autres, Belgique", *loc. cit.*).

17 Voy. l'arrêté du Régent du 14 août 1947 modifiant le statut de la Commission économique interministérielle créée par l'arrêté royal du 26 août 1938.

18 Sur cette commission, voy. C. Chérut, "Le cas des Communautés européennes, aspects pratiques", *La collaboration de l'Etat, des Communautés et des Régions dans le domaine de la politique extérieure*, Louvain-la-Neuve, Bruxelles, Académia-Bruylant, 1988, p. 67; A. François et autres, "Belgique" (cité), p. 21.

organisées avec les coordinateurs des divers départements pour évaluer l'état d'avancement du travail de transposition.¹⁹ La C.E.I./C.E.E., elle, ne se réunit que sur demande soit de la Représentation permanente de la Belgique, soit d'un ministère; elle permet d'organiser des coordinations d'ordre plus technique.

Les organes de coordination sectorielle

La répartition des attributions entre les différents départements ministériels nationaux est telle qu'il arrive fréquemment que la préparation et l'exécution d'une norme de droit européen ressortissent à plusieurs d'entre eux. On peut se borner ici à donner quelques exemples de "problèmes de frontières".

Les chefs des départements des Affaires économiques et de l'Agriculture ont été conduits à conclure, en 1985, un protocole réglant la répartition des compétences entre leurs administrations respectives en matière de produits alimentaires et, plus particulièrement, en ce qui concerne les réglementations agricoles de la C.E.E.,²⁰ la matière des pesticides relève à la fois du ministère de l'Agriculture et de celui de la Santé publique; celle des produits dangereux est traitée, du point de vue de la protection du travailleur, par le ministère de l'Emploi et du Travail et, du point de vue de la santé du consommateur, par le ministère de la Santé publique; les règles relatives à la concurrence en matière de transports peuvent également dépendre du ministère des Affaires économiques et de celui des Communications et de l'Infrastructure; le droit des sociétés, la propriété intellectuelle et la protection de la vie privée sont traités à la fois par le ministère des Affaires économiques et par celui de la Justice; la détention d'armes soulève des questions impliquant les ministères des Affaires économiques, de la Justice, des Affaires étrangères ou du Commerce extérieur.

Il n'est pas fréquent de rencontrer de véritables organes de coordination sectorielle, aptes à surmonter les difficultés pratiques engendrées par de tels concours de compétences administratives. Ce sont plutôt des réunions *ad hoc* qui se tiennent régulièrement soit au département de l'Agriculture, soit à celui de la Santé publique et de l'Environnement qui permettent de déterminer les tâches respectives des services. Quant aux structures permanentes, elles ont été ordinairement instituées dans des domaines où la coordination doit s'effectuer non seulement entre administrations nationales, mais encore entre celles-ci et les administrations communautaires ou régionales.

19 Un calendrier de ces réunions est programmé chaque année. Tous les semestres, avant la réunion du Conseil européen, rapport est fait sur l'état de transposition en Belgique des directives du Livre blanc.

20 Protocole des 21 novembre 1984 et 7 octobre 1985, *M.b.* 18 octobre 1985.

Les structures de concertation avec les Communautés et les Régions

Les ministères des Régions partagent la responsabilité de l'énergie avec le département des Affaires économiques et celle de la protection de l'environnement avec le ministère de la Santé publique, tandis que les ministères des Communautés partagent la gestion des questions relatives à l'enseignement avec les services du Premier ministre (services de programmation de la politique scientifique, partie Education nationale et Culture). En outre, les Communautés ou les Régions sont exclusivement compétentes dans les domaines de la culture (y compris la radiodiffusion et la télévision), de l'aménagement du territoire ainsi que de la recherche scientifique afférente aux matières qui leur ressortissent. Les Régions possèdent également quelques compétences en matière agricole au sens large (hydraulique agricole, aides complémentaires ou supplétives aux entreprises agricoles, aides au secteur agro-alimentaire, rénovation rurale).

La loi spéciale du 8 août 1988 et la loi ordinaire du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles ont dès lors multiplié les lieux où l'Etat central, Communautés et Régions peuvent se concerter pour tenter de résoudre les problèmes de coordination générale que soulèvent l'élaboration et la mise en oeuvre du droit communautaire en ces matières. Le Comité de concertation, le Comité de coopération entre l'Etat et la Région de Bruxelles-Capitale et les "conférences interministérielles", composées de membres du gouvernement national et des exécutifs des Communautés et des Régions: autant de possibilités de coordination de points de vue distincts. Il y a lieu d'y ajouter des groupes "intercabinets" et, sur le plan administratif, l'un ou l'autre organisme relevant d'un ministère national.

Le Comité de concertation

Institué par l'article 31 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, le Comité de concertation est composé, dans le respect de la parité linguistique entre francophones et flamands, de six ministres nationaux (dont le Premier ministre qui le préside) et de six ministres représentant l'Exécutif flamand, l'Exécutif de la Communauté française, l'Exécutif régional wallon et l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale.²¹ Imaginé à l'origine pour régler des "conflits d'intérêt", le Comité est aujourd'hui un lieu important de rencontre où peuvent être évoqués, et éventuellement résolus, les problèmes de coordination générale que soulèvent l'élaboration et l'application de la politique européenne de la Belgique.²² Appelé à délibérer selon la règle du

21 L'Exécutif de la Communauté germanophone y siège avec voix délibérative chaque fois que cette Communauté est impliquée dans une affaire soumise au Comité (loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, art. 67, 3).

22 Voy. A. Alen et M. Barbeaux, "Le Comité de concertation: bilan à la lumière de

consensus ce qui ne saurait signifier, en l'occurrence, autre chose que l'unanimité le Comité donne malheureusement libre cours quelquefois à un dialogue de sourds, spécialement quand ses membres émanent de majorités politiques différentes.

Les conférences interministérielles

En vertu de l'article 31bis de la loi ordinaire de réformes institutionnelles, le Comité de concertation peut, en vue de promouvoir la concertation et la coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions, constituer des comités spécialisés dénommés "conférences interministérielles". La concertation s'y déroule entre les membres intéressés du gouvernement national et des exécutifs communautaires ou régionaux, et non entre leurs collaborateurs. Les "conférences" peuvent cependant créer des groupes de travail de manière permanente ou occasionnelle.

Lors de ses réunions des 9 mai et 13 juin 1989, le Comité de concertation avait, à l'époque du dernier gouvernement présidé par M. Wilfried Martens, décidé de créer quinze conférences interministérielles.²³ Sous le gouvernement actuel, dirigé par M. Jean-Luc Dehaene, une nouvelle décision du Comité de concertation a porté le nombre des conférences à seize.²⁴

Parmi ces "conférences" spécialisées, plusieurs ont été constituées en des matières que le droit communautaire régit dans une mesure variable: la politique étrangère; la politique scientifique; la santé publique; l'environnement; l'audio-visuel; et l'agriculture.

La Conférence interministérielle de l'agriculture, par exemple, réunit des représentants de l'Etat, des Régions et des Communautés (celles-ci sont présentes pour les problèmes de formation). Selon son règlement d'ordre intérieur, la Conférence se réunit au moins une fois par trimestre. Elle est présidée par le ministre ou le secrétaire d'Etat (national) qui a l'agriculture dans ses attributions. Il s'agit là de la structure de concertation régulière requise par la loi "pour la préparation des négociations et des décisions ainsi que le suivi des travaux des institutions européennes relatifs à la politique agricole" (loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 6, §3, 7°).²⁵ Elle a créé à cet effet un groupe de travail permanent auprès du ministère

l'expérience", *Les conflits d'intérêts: quelle solution pour la Belgique de demain?*, Bruxelles, La Charte et Faculté de droit de Namur, 1990, pp. 139-173.

23 Circulaire ministérielle du 3 juillet 1989 relative aux conférences interministérielles (*M.b.*, 3 mai 1990, p. 8608).

24 Circulaire ministérielle du 31 mars 1992 relative aux conférences interministérielles (*M.b.*, 23 juin 1992, p. 14291).

25 Voy., dans la troisième partie, les développements consacrés à l'association des Communautés et des Régions à la préparation et à la mise en oeuvre des décisions communautaires.

de l'Agriculture (règlement d'ordre intérieur de la Conférence interministérielle, art. 11). Ce groupe de travail Etat-Régions, qui se réunit tous les lundis, étudie les propositions reprises à l'ordre du jour de la réunion du Comité spécial agriculture ou du Conseil qui a lieu le même jour.²⁶

La Conférence interministérielle de la politique étrangère a été installée le 6 octobre 1992. Les Affaires étrangères en assument la présidence et le secrétariat.²⁷

La Conférence interministérielle de la politique scientifique a mis en place une commission "coopération internationale" (C.I.S.) et une commission "coopération fédérale" (C.F.S.), composées de fonctionnaires représentant les diverses parties.²⁸ La représentation de l'Etat au sein de ces commissions est assurée par le secrétaire général des Services de programmation de la Politique scientifique (S.P.P.S.), mais le ministre des Affaires étrangères désigne également son délégué.²⁹

On retiendra que la C.I.S. est chargée d'assurer, sur le plan administratif, la concertation sur les affaires de politique scientifique internationale intéressant l'Etat et les Communautés ou les Régions. Elle doit également préparer, toujours sur le plan administratif, les positions belges relatives aux affaires de politique scientifique internationale "lorsque la Belgique est nécessairement impliquée et que ces affaires concernent, en tout ou en partie, des matières qui, sur le plan interne, relèvent de la compétence d'une ou de plusieurs Régions ou Communautés". Elle procure un cadre institutionnel aux réunions prévues par l'arrêté royal du 9 avril 1990³⁰ "lorsque la procédure concerne des actions présentant une dimension internationale". Elle peut en outre assurer, sur le plan administratif, la concertation sur les affaires de politique scientifique internationale "intéressant deux ou plusieurs parties à l'accord, à la demande de celles-ci et moyennant l'accord de toutes les parties".³¹

26 Renseignement communiqué par M. J. Renard, coordinateur du ministère de l'Agriculture. Sur le Comité spécial agriculture, voy. ci-dessous les développements consacrés aux procédures de préparation des décisions communautaires.

27 Voy. la note de politique générale du ministère des Affaires étrangères pour l'année budgétaire 1993, *documents parlementaires*, Chambre des représentants, session extraordinaire 1991-1992, n° 647/1, p. 6.

28 Accord de coopération du 1er février 1991 (*M.b.* 9 février 1991, pp. 2707-2711).

29 Accord précité, art. 2, 5 et 10.

30 Arrêté qui, pour exécuter l'article 6bis, 3, al. 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, fixe la procédure selon laquelle l'autorité nationale doit soumettre aux Communautés et aux Régions une proposition de collaboration lorsqu'elle souhaite prendre des initiatives dans les domaines de la recherche scientifique qui ressortissent aux Communautés et aux Régions (voy. les art. 4, 3, et 5, 4).

31 Accord précité, art. 3.

consensus ce qui ne saurait signifier, en l'occurrence, autre chose que l'unanimité le Comité donne malheureusement libre cours quelquefois à un dialogue de sourds, spécialement quand ses membres émanent de majorités politiques différentes.

Les conférences interministérielles

En vertu de l'article 31bis de la loi ordinaire de réformes institutionnelles, le Comité de concertation peut, en vue de promouvoir la concertation et la coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions, constituer des comités spécialisés dénommés "conférences interministérielles". La concertation s'y déroule entre les membres intéressés du gouvernement national et des exécutifs communautaires ou régionaux, et non entre leurs collaborateurs. Les "conférences" peuvent cependant créer des groupes de travail de manière permanente ou occasionnelle.

Lors de ses réunions des 9 mai et 13 juin 1989, le Comité de concertation avait, à l'époque du dernier gouvernement présidé par M. Wilfried Martens, décidé de créer quinze conférences interministérielles.²³ Sous le gouvernement actuel, dirigé par M. Jean-Luc Dehaene, une nouvelle décision du Comité de concertation a porté le nombre des conférences à seize.²⁴

Parmi ces "conférences" spécialisées, plusieurs ont été constituées en des matières que le droit communautaire régit dans une mesure variable: la politique étrangère; la politique scientifique; la santé publique; l'environnement; l'audio-visuel; et l'agriculture.

La Conférence interministérielle de l'agriculture, par exemple, réunit des représentants de l'Etat, des Régions et des Communautés (celles-ci sont présentes pour les problèmes de formation). Selon son règlement d'ordre intérieur, la Conférence se réunit au moins une fois par trimestre. Elle est présidée par le ministre ou le secrétaire d'Etat (national) qui a l'agriculture dans ses attributions. Il s'agit là de la structure de concertation régulière requise par la loi "pour la préparation des négociations et des décisions ainsi que le suivi des travaux des institutions européennes relatifs à la politique agricole" (loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 6, §3, 7°).²⁵ Elle a créé à cet effet un groupe de travail permanent auprès du ministère

l'expérience", *Les conflits d'intérêts: quelle solution pour la Belgique de demain?*, Bruxelles, La Charte et Faculté de droit de Namur, 1990, pp. 139-173.

23 Circulaire ministérielle du 3 juillet 1989 relative aux conférences interministérielles (*M.b.*, 3 mai 1990, p. 8608).

24 Circulaire ministérielle du 31 mars 1992 relative aux conférences interministérielles (*M.b.*, 23 juin 1992, p. 14291).

25 Voy., dans la troisième partie, les développements consacrés à l'association des Communautés et des Régions à la préparation et à la mise en oeuvre des décisions communautaires.

de l'Agriculture (règlement d'ordre intérieur de la Conférence interministérielle, art. 11). Ce groupe de travail Etat-Régions, qui se réunit tous les lundis, étudie les propositions reprises à l'ordre du jour de la réunion du Comité spécial agriculture ou du Conseil qui a lieu le même jour.²⁶

La Conférence interministérielle de la politique étrangère a été installée le 6 octobre 1992. Les Affaires étrangères en assument la présidence et le secrétariat.²⁷

La Conférence interministérielle de la politique scientifique a mis en place une commission "coopération internationale" (C.I.S.) et une commission "coopération fédérale" (C.F.S.), composées de fonctionnaires représentant les diverses parties.²⁸ La représentation de l'Etat au sein de ces commissions est assurée par le secrétaire général des Services de programmation de la Politique scientifique (S.P.P.S.), mais le ministre des Affaires étrangères désigne également son délégué.²⁹

On retiendra que la C.I.S. est chargée d'assurer, sur le plan administratif, la concertation sur les affaires de politique scientifique internationale intéressant l'Etat et les Communautés ou les Régions. Elle doit également préparer, toujours sur le plan administratif, les positions belges relatives aux affaires de politique scientifique internationale "lorsque la Belgique est nécessairement impliquée et que ces affaires concernent, en tout ou en partie, des matières qui, sur le plan interne, relèvent de la compétence d'une ou de plusieurs Régions ou Communautés". Elle procure un cadre institutionnel aux réunions prévues par l'arrêté royal du 9 avril 1990³⁰ "lorsque la procédure concerne des actions présentant une dimension internationale". Elle peut en outre assurer, sur le plan administratif, la concertation sur les affaires de politique scientifique internationale "intéressant deux ou plusieurs parties à l'accord, à la demande de celles-ci et moyennant l'accord de toutes les parties".³¹

26 Renseignement communiqué par M. J. Renard, coordinateur du ministère de l'Agriculture. Sur le Comité spécial agriculture, voy. ci-dessous les développements consacrés aux procédures de préparation des décisions communautaires.

27 Voy. la note de politique générale du ministère des Affaires étrangères pour l'année budgétaire 1993, *documents parlementaires*, Chambre des représentants, session extraordinaire 1991-1992, n° 647/1, p. 6.

28 Accord de coopération du 1er février 1991 (*M.b.* 9 février 1991, pp. 2707-2711).

29 Accord précité, art. 2, 5 et 10.

30 Arrêté qui, pour exécuter l'article 6bis, 3, al. 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, fixe la procédure selon laquelle l'autorité nationale doit soumettre aux Communautés et aux Régions une proposition de collaboration lorsqu'elle souhaite prendre des initiatives dans les domaines de la recherche scientifique qui ressortissent aux Communautés et aux Régions (voy. les art. 4, 3, et 5, 4).

31 Accord précité, art. 3.

Le Comité de coopération Etat/Région bruxelloise

La loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises crée un Comité de coopération mixte Etat/Région de Bruxelles-Capitale, qui comprend autant de ministres nationaux que de membres de l'Exécutif bruxellois. Les deux délégations sont composées dans le respect de la parité linguistique (art. 44). Le Comité se prononce, selon la règle du consensus, sur les initiatives communes que peuvent prendre l'Etat et la Région "en vue de favoriser et de promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles" (art. 43).

Les groupes "intercabinets"

Dans le domaine de l'environnement, le gouvernement précédent, dirigé par M. Wilfried Martens, avait confié au secrétaire d'Etat à l'Environnement une mission spécifique de coordination avec les Régions. Actuellement, cette tâche est toujours assurée par le cabinet du ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement: Mme L. Onckelinx. Des réunions "intercabinets" se tiennent tous les quinze jours. Y participent des représentants des administrations régionales et du ministère de la Santé publique, mais aussi quelquefois des fonctionnaires des ministères de l'Agriculture, de l'Emploi et du Travail ou des Affaires économiques.

Dans le domaine des marchés publics fonctionne également un groupe "intercabinets" placé sous la présidence d'un représentant du Premier ministre. Il est composé de six représentants de départements nationaux et de six représentants des Communautés et des Régions. Il tranche les questions politiques qui sont apparues au cours des discussions techniques relatives à la préparation ou à la transposition des directives.

Les organismes administratifs de concertation

Plusieurs ministères nationaux comportent, en leur sein, des lieux où se réunissent de hauts fonctionnaires ou membres de cabinets en vue de confronter et, si possible, de coordonner leurs points de vue sur des questions à propos desquelles leurs ministères d'origine détiennent certaines compétences. Des représentants des Régions ou des Communautés sont amenés à siéger dans ces organismes. Il en va ainsi, par exemple, de la Commission des marchés publics, qui fonctionne auprès des Services du Premier ministre et qui possède une compétence consultative générale à l'égard des dispositions légales ou réglementaires régissant les marchés publics de travaux, de fournitures et de services en Belgique³² ou encore de la "cellule de concertation avec les Régions en matière d'énergie" (CONCERE),

32 Voy. l'arrêté royal du 14 décembre 1960 instituant la Commission des marchés publics, modifié notamment par l'arrêté royal du 14 août 1972.

mise en place au ministère des Affaires économiques en vue, notamment, de la participation de la Belgique aux activités des organisations internationales pour les aspects de cette matière qui ont été régionalisés.

Depuis 1988, il est légalement prévu d'associer les Régions à la gestion du fonds agricole, fonds budgétaire qui assure le financement des dépenses "éligibles" au FEOGA-O et d'actions complémentaires à la politique agricole des marchés, ainsi qu'à celle du fonds d'investissement agricole, lequel a pour mission statutaire d'octroyer une aide aux investissements des agriculteurs et horticulteurs ainsi que de leurs associations et coopératives.³³ Il est également envisagé d'organiser la représentation des Régions dans les organes de gestion de certains organismes publics décentralisés relevant du ministère de l'Agriculture: l'Office national du lait et de ses dérivés (O.N.L.) et l'Office national des débouchés agricoles et horticoles (O.N.D.A.H.).³⁴ D'importantes évolutions sont attendues en ce domaine dans l'hypothèse (vraisemblable) où de nouvelles réformes institutionnelles verraient le jour dans un proche avenir.³⁵

Les organes de coordination au sein des départements

Certains départements ministériels particulièrement impliqués dans la construction européenne disposent de structures de coordination européenne qui leur sont propres. Tous, cependant, ont assigné à l'un de leurs agents la fonction de "coordinateur européen". Seules les administrations communautaires ou régionales paraissent échapper à la règle.

Les coordinateurs européens

En octobre 1989, le Premier ministre belge de l'époque, M. Wilfried Martens, avait participé à une journée d'étude organisée par son secrétaire d'Etat "à l'Europe 1992", Mme Anne-Marie Lizin, et y avait exprimé le souhait qu'un coordinateur européen soit désigné dans chaque département national,

33 Le fonds agricole a été créé par la loi du 29 juillet 1955; le fonds d'investissement agricole a été institué par la loi du 15 février 1961. L'article 6, 1er, VI, 4°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, qui prescrit l'association des Régions à la gestion des deux fonds, n'a encore été concrétisé par aucune mesure réglementaire d'exécution.

34 L'article 92ter de la loi spéciale de réformes institutionnelles permet en effet de régler, par arrêté royal délibéré en conseil des ministres, pris l'accord des exécutifs intéressés, "la représentation des Communautés ou des Régions, selon le cas, dans les organes de gestion ou de décision" que le Roi (entendez: le gouvernement belge) désignera. Sur les organismes cités dans le texte, voy. *infra*, les développements consacrés au contrôle de l'application du droit communautaire par les services relevant du ministère de l'Agriculture.

35 Voy. à cet égard les remarques finales de la présente étude.

régional ou communautaire, pour y assumer la responsabilité de la transposition en droit national des directives CEE. Le mois suivant, le ministre des Affaires étrangères, M. Mark Eyskens, écrivait à chaque ministre ou secrétaire d'Etat national ainsi qu'aux présidents des exécutifs communautaires ou régionaux, pour leur demander de désigner ces coordinateurs le plus rapidement possible.

Dès janvier 1990, les chefs de département destinataires de la lettre avaient communiqué le nom de leurs coordinateurs respectifs au ministre des Affaires étrangères. Le ministère des Finances en a désigné deux, l'un pour les affaires fiscales, l'autre pour le Trésor. On notera aussi que la chancellerie du Premier ministre comporte une section des marchés publics exclusivement compétente en la matière; à ce titre, elle est dotée d'un coordinateur comme les départements dits "techniques".

Les tâches de chaque coordinateur sont les suivantes:

- recevoir la notification de toutes les nouvelles directives adoptées par le Conseil et la Commission CEE, et veiller à ce que toutes mesures utiles soient prises pour la mise en oeuvre rapide de la transposition en droit belge dans les délais imposés;
- suivre l'état de la transposition des directives;
- rechercher des solutions en cas de difficultés;
- rendre compte de l'état d'avancement des dossiers aux réunions de coordination des Affaires étrangères;
- communiquer à la Commission, par l'intermédiaire de la Représentation permanente, toutes les informations concernant la transposition des directives, avec copie pour les Affaires étrangères;
- suivre également toutes les procédures d'infraction et proposer toutes les mesures utiles susceptibles d'y mettre fin.

Les ministères communautaires ou régionaux ne connaissent pas de coordinateurs. Il existe cependant, au sein de ces administrations, des "cellules" qui en tiennent lieu, réceptionnant les informations de la Représentation permanente ou du ministère des Affaires étrangères, les centralisant et les répercutant vers les services intéressés.

Le ministère de la Communauté flamande compte six "départements", dont le département de coordination, qui comprend une administration des relations extérieures où est logée une cellule CEE (deux agents). La direction générale des relations extérieures (DARE) du ministère de la Région wallonne joue le même rôle pour le compte des deux ministères wallons. Le Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française, organisme public personnalisé dirigé par l'Exécutif de cette Communauté, comprend un service multilatéral européen (quatre personnes) qui traite notamment les dossiers relatifs à la Communauté européenne. Le

ministère de la Région de Bruxelles-Capitale contient un service des relations extérieures dans lequel deux agents sont chargés des mêmes missions. Enfin, la petite Communauté germanophone réorganise actuellement son secrétariat général de manière à confier à une personne la centralisation de l'information européenne.

Structures propres à certains départements

Certains départements ministériels ont mis sur pied des structures de coordination plus complexes, souvent en raison de la tâche considérable qui leur incombe en matière de préparation et de mise en oeuvre du droit communautaire. C'est ainsi que le ministère des Affaires économiques dispose, au secrétariat général et dans chaque direction générale, d'un "correspondant européen" qui est chargé de fournir une information rapide au coordinateur du département, en particulier au sujet de la transposition du droit communautaire ou du constat d'infraction à celui-ci. Sous la direction du coordinateur, ces correspondants constituent un "groupe de travail Europe" (ou "Task Force Europe"), qui peut se réunir à tout instant afin de traiter des problèmes spécifiques. Il existe également au ministère de l'Agriculture une cellule de coordination, placée sous la présidence du secrétaire général, auquel chaque service fait régulièrement rapport sur l'état d'avancement de la transposition des directives qui sont de sa compétence.

Les organes de représentation

Deux organismes permettent aux départements ministériels intéressés de faire valoir leur point de vue au coeur même du processus de décision communautaire: la Représentation permanente de la Belgique auprès des Communautés européennes et le Conseil, institution centrale de celles-ci.

La Représentation permanente de la Belgique

Comme chaque Etat membre, la Belgique dispose à Bruxelles d'une Représentation auprès des Communautés. En prescrivant l'existence du COREPER, le Traité du 8 avril 1965 impliquait nécessairement l'organisation d'une telle mission permanente, dont l'importance n'est plus à souligner. Cette Représentation est le canal normal pour toutes les communications entre les institutions européennes et les administrations belges. Elle participe à la coordination des travaux intéressant le droit communautaire, du point de vue de la préparation des positions nationales. Elle est présente dans les comités de gestion et les groupes de travail qui préparent les décisions du Conseil, voire éventuellement dans les groupes d'experts réunis par la Commission. Elle prend part aux négociations et y exprime le point de vue de la Belgique.

Le rôle – essentiel – du représentant permanent et du représentant permanent adjoint au sein du COREPER et du Conseil relève autant du droit institutionnel communautaire que de l'organisation administrative belge. A ce titre, il sort du champ de la présente étude.

La Représentation permanente de la Belgique comprend, outre des diplomates de carrière, des fonctionnaires détachés des ministères des Affaires économiques, des Communications et de l'Infrastructure, des Finances et de l'Agriculture, de l'Emploi et du Travail, mais aussi de la Banque nationale.

La Communauté française y a également désigné deux représentants, appelés "attachés". La Région wallonne dispose des services de l'un d'eux, cependant que la Région de Bruxelles-Capitale a décidé à son tour de procéder au recrutement d'un "attaché pour la Communauté européenne". La Communauté flamande, qui recourait auparavant aux services d'un "lobbyiste", envisage de désigner un attaché en 1993. Le statut de ces personnes, engagées parfois sur une base contractuelle, est régi par des arrangements politiques passés entre le ministère belge des Affaires étrangères et les ministres chargés des Relations extérieures au sein des différents exécutifs communautaires ou régionaux.³⁶ Les instructions qui leur sont destinées émanent des seuls ministres dont ils dépendent, mais ils sont placés sous l'autorité diplomatique du chef de poste et inscrits sur la liste des représentants de la Belgique auprès des Communautés européennes.

La représentation belge au sein du Conseil

La question de la représentation belge au sein du Conseil des Communautés européennes a trait, bien évidemment, à un organe politique et devrait rester à ce titre en dehors du champ de la présente analyse. Néanmoins, il a été demandé aux rapporteurs nationaux d'étendre leur étude aux formes de participation des autorités politiques régionales ou fédérées au processus normatif communautaire. En Belgique, cette participation va jusqu'à permettre aux ministres des trois Communautés de s'asseoir à la table du Conseil.

Depuis plusieurs années en effet, un membre de chaque exécutif communautaire participe aux réunions *informelles* des ministres de la Culture ou de l'Education des Etats membres de la Communauté européenne;³⁷ à chacune de ces réunions, un ou plusieurs fonctionnaires représentant le

gouvernement national font également partie de la délégation belge. En revanche, pour les réunions *formelles*, la Belgique est représentée à la fois par un membre du gouvernement belge et par les ministres de la Culture ou de l'Education des exécutifs communautaires. Ceux-ci mettent la dernière main à une proposition visant à participer au Conseil selon un tour de rôle, pour éviter de devoir y assister ensemble et assurer l'unicité du point de vue exprimé par la Belgique. Il pourrait donc y avoir à l'avenir un seul porte-parole des Communautés belges.³⁸ Toutefois, le droit de vote au sein du Conseil ne peut actuellement être exercé que par une personnalité du gouvernement national, puisque l'article 146 du Traité de Rome dispose que "Le Conseil est formé par les représentants des Etats membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres".³⁹

Les trois Communautés souhaitent qu'en l'absence d'attitude commune de leurs représentants, le membre du gouvernement belge s'abstienne au vote. Cette revendication était rejetée par le ministère des Affaires étrangères en raison de la portée de l'abstention en droit européen.⁴⁰

La même question se poserait au cas où les exécutifs régionaux siègeraient à un Conseil des ministres de l'Aménagement du territoire ou de l'Environnement.

Deux règles nouvelles lui procurent une première réponse, même si ces règles ne sont pas encore en vigueur: il s'agit de l'article 146 du Traité de Rome, tel qu'il est reformulé par l'article G, 43°, du Traité de Maastricht, et de l'article 81, §6, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, dans la teneur que lui donnera l'article 2 de la proposition de loi spéciale sur les relations internationales des Communautés et des Régions,⁴¹

38 La règle du tour de rôle devrait, au fil du temps, pouvoir être appliquée aux exécutifs régionaux, notamment pour ce qui concerne l'aménagement du territoire et l'environnement.

39 Voy. en ce sens la note du secrétariat général du Conseil des Communautés européennes, reproduite en annexe au rapport de la Commission parlementaire mixte concernant les relations internationales (*documents parlementaires*, session 1989-1990, Chambre des représentants, n° 1167/3 et Sénat, n° 935/3, p. 54). On la trouvera également chez F. Standaert, op. cit., p. 237.

40 L'abstention n'a pas la même signification en droit européen qu'en droit national. Au niveau européen, l'abstention signifie en réalité un vote positif pour les cas où il faut l'unanimité; nombreuses sont en effet les décisions "unanimes" prises à 8 voix pour et 4 abstentions par exemple. Par contre, lorsqu'il faut une majorité qualifiée au sens de l'article 148 du Traité CEE (54 voix sur 76), l'abstention constitue en réalité un vote négatif, puisqu'elle empêche d'obtenir la majorité requise. L'inconvénient majeur de ce système d'abstention est qu'au sein du Conseil des ministres, le représentant d'un pays perd tout pouvoir de négociation (y compris sur le plan financier) dès lors que les autres ministres savent que le sens du vote est prédéterminé.

41 *Documents parlementaires*, Sénat, session extraordinaire 1991-1992, n° 457/1 du 16 juillet 1992.

36 On trouvera le texte de ces protocoles chez F. Standaert, *Les relations extérieures dans la Belgique fédérale*, Groupe Coudenberg, 1990, pp. 222-223, 224-225, 226-227 ainsi que dans les *Stukken* (documents) du Conseil flamand, session 1989-1990, n° 258/2, pp. 6 et 7 (annexe).

37 Depuis 1982. Voy. à cet égard Y. Lejeune, "Les relations extérieures des Communautés et des Régions" (II), *Cahiers constitutionnels*, 1986/3-4, pp. 162 et 163.

actuellement en discussion au Sénat. Le nouvel article 146 permettra la représentation de la Belgique au sein du Conseil par un "représentant au niveau ministériel" de toutes les Communautés ou Régions compétentes, "habilité à engager le gouvernement" belge. Quant au paragraphe 6 du nouvel article 81 de la loi spéciale, il autorisera "les exécutifs à engager l'Etat au sein du Conseil, où un de leurs membres représente(ra) la Belgique", conformément à un accord de coopération à conclure par l'Etat, les Communautés et les Régions "sur la procédure relative à la prise de position et à l'attitude à prendre à défaut de consensus" (art. 92bis, §4bis nouveau de la loi spéciale, inséré par la proposition de loi spéciale sur les relations internationales).

III. LES METHODES ET LES PROCEDURES

Après avoir présenté les lieux où se concrétise la participation de l'administration belge au processus décisionnel communautaire, on en étudie les phases principales, en distinguant la préparation, la mise en oeuvre et la place accordée aux Communautés et aux Régions à chacun de ces moments.

La préparation

On sait que tout acte normatif du Conseil des Communautés européennes fait l'objet d'une longue préparation dont le point de départ est, en règle générale, une proposition de la Commission. Cette proposition constitue elle-même l'aboutissement d'un travail au cours duquel la Commission fait appel, notamment, à des consultants ou à des experts issus des administrations nationales. A ce stade, les experts belges sont choisis sans passer officiellement par la Représentation permanente, le ministère des Affaires étrangères ou les coordinateurs européens. A l'issue de ces consultations, la Commission adopte une proposition qu'elle adresse au Conseil. La Représentation permanente transmet alors la proposition au ministère intéressé, sans en informer le coordinateur de celui-ci.

Lorsqu'il est saisi de la proposition, le Conseil la communique au COREPER, organe-charnière de l'activité normative communautaire; celui-ci est assisté de nombreux groupes de travail qu'il a institués. Le groupe auquel est soumis le document de la Commission l'analyse sur le plan technique en tenant compte, le cas échéant, d'un premier échange de vues qui peut avoir eu lieu au sein du COREPER ou même du Conseil. On ajoutera que, pour préparer certaines décisions, le Conseil dispose de comités spéciaux, créés par le Traité ou par le Conseil lui-même pour lui faire rapport

directement, sans passer par le COREPER: le Comité spécial agriculture est de ceux-là.

Les experts belges qui vont faire partie d'un groupe de travail du COREPER sont des fonctionnaires spécialisés désignés par le département que contacte la Représentation permanente. Dans la plupart des cas, il est aisé de trouver le service compétent. Le coordinateur n'intervient donc que dans l'hypothèse où la proposition de décision ne s'inscrit pas clairement dans une branche du droit belge en vigueur: il doit alors désigner le fonctionnaire qui participera aux travaux ou, si plusieurs ministères peuvent revendiquer compétence en la matière, il assistera à une réunion de coordination européenne au service P. 11 qui déterminera ce qu'on appelle le "département pilote".⁴²

Il est apparu, en effet, que l'importance des travaux préparatoires aux règlements ou directives et leurs conséquences pour l'avenir n'avaient pas toujours été pleinement perçues (notamment dans le cadre de la préparation du Marché intérieur). Aussi le Comité ministériel des affaires européennes⁴³ décidait-il, le 8 mars 1991, de suivre la recommandation faite par les coordinateurs européens au cours d'une réunion organisée par le ministère des Affaires étrangères. Il s'agissait de confier à un "département pilote" la préparation de la transposition, dès que la Commission a transmis au Conseil un projet de nouvelle directive, c'est-à-dire en amont de l'adoption de l'acte communautaire. Dès l'instant où il est identifié, le département pilote doit examiner quels instruments juridiques devraient être modifiés si la décision communautaire était adoptée, et prendre toutes les initiatives susceptibles de favoriser la transposition ultérieure. Malheureusement, la désignation de ce département, qui est quelquefois confirmée par écrit, n'intervient souvent que de manière tardive parce que le service P. 11 n'est pas systématiquement informé des travaux en cours.

Il se peut que les fonctionnaires belges du groupe de travail n'aient ni mandat de négociation, ni instructions ministérielles précises. De telles instructions sont établies chaque fois qu'une réunion de coordination est nécessaire ou qu'un problème de nature politique apparaît. En pareils cas, les enceintes où sont déterminées les positions belges sont la C.E.I. (Commission économique interministérielle), où l'expert débat avec ses collègues d'autres départements des questions d'ordre technique qui peuvent se poser tout au long de la négociation, et le service P. 11, chargé plus spécifiquement d'organiser des réunions de coordination européenne pour traiter les questions

42 Sur les départements pilotes, voy. ci-dessous les développements consacrés à la mise en oeuvre du droit communautaire.

43 Composé de certains membres du gouvernement belge, le comité ministériel des Affaires européennes était une émanation du comité ministériel des Relations extérieures. Il s'est réuni très fréquemment en 1990 et 1991.

d'ordre politique.⁴⁴ L'information doit circuler à ce moment et les points d'achoppement être clairement définis pour que, dans le cadre des négociations communautaires ultérieures, les instances belges responsables, averties des difficultés éventuelles, puissent défendre le point de vue de la Belgique en connaissance de cause.

Une forme de contrôle *a posteriori* de l'attitude adoptée par l'expert réside dans les rapports périodiques que celui-ci est conduit à présenter au ministre dont il dépend. La cohérence de la position belge est garantie au surplus par la présence, au sein du groupe de travail, de fonctionnaires de la Représentation permanente, qui y jouent le rôle de porte-parole de la Belgique. A ce stade, la Représentation est en effet responsable de la coordination; elle est assistée, si nécessaire, par le département pilote. Ce n'est qu'en présence d'un dossier de très haute technicité que l'expert est lui-même le porte-parole belge.

Après l'étude de la proposition en groupe de travail, le COREPER en est à nouveau saisi. Très souvent, un accord est intervenu au sein du groupe. Toutefois, dès qu'un problème politique a surgi au cours des discussions, il est fait rapport au COREPER. A ce stade interviennent quelquefois, à la demande de la Représentation permanente, de nouvelles réunions de coordination au ministère des Affaires étrangères afin de préciser la position de la Belgique.

Lorsque le dossier retourne au Conseil, la base de la décision reste la proposition de la Commission. Les experts réunis en "Coordination européenne" préparent alors la réunion du Conseil en établissant les lignes de force de la position que défendra le ministre, accompagné d'un membre de son cabinet, du représentant permanent et du représentant adjoint.

Une procédure semblable est suivie toutes les fois que la Commission doit réexaminer, à la lumière des amendements proposés par le Parlement européen, la proposition initiale selon laquelle le Conseil a arrêté sa position commune, amenant ainsi le Conseil lui-même à statuer en seconde lecture.

La directive ou le règlement est ensuite notifié au ministère belge des Affaires étrangères par l'intermédiaire de la Représentation permanente, laquelle en communique copie aux départements ministériels intéressés. Le ministère des Affaires étrangères la leur transmet de manière officielle.

On relèvera qu'au ministère des Affaires économiques, la "Task Force Europe" exerce une mission d'accompagnement et d'information tout au long du processus de négociation de l'acte juridique communautaire jusqu'au stade de l'adoption de celui-ci par le Conseil des Communautés européennes.

44 Dans certaines circonstances, le service P. 11 se charge d'organiser une coordination plus technique. En pareil cas, les réunions se déroulent dans les locaux et avec l'aide de la Représentation permanente de la Belgique auprès des Communautés européennes.

La mise en oeuvre

Un grand nombre d'actes communautaires revêtent la forme de règlements qui ne nécessitent pas, en général, de mesures d'exécution: il revient seulement aux administrations d'en contrôler l'application.⁴⁵ En revanche, la mise en oeuvre des directives en droit belge ne va pas sans susciter quelque difficulté d'ordre pratique. Aussi une réunion du Comité ministériel des relations extérieures⁴⁶ débouchait-elle, le 23 décembre 1988, sur la décision de confier au ministère des Affaires étrangères la coordination de cette transposition.

Le ou les départements concernés établissent des projets dont le ou les coordinateurs européens sont informés. Le service P. 11 s'attache essentiellement au respect du délai de transposition des directives.⁴⁷ Le choix des instruments juridiques relève, lui, exclusivement des départements qui gèrent la matière régie par la directive, le règlement ou la décision. Le coordinateur peut ensuite assurer, le cas échéant, le suivi de l'exécution de la directive.

Les phases

Les normes communautaires couvrant généralement les compétences de plusieurs départements ministériels de l'Etat, des Communautés et des Régions, une coordination à ce niveau est nécessaire.

- a) Un rôle d'initiative est confié à des "départements pilotes" qui sont chargés de prendre contact avec les autres départements ministériels intéressés et d'assumer le suivi de l'action. Ces départements sont choisis en raison de leur compétence. Ceux qui sont le plus fréquemment chargés de la mise en oeuvre des directives sont les Affaires économiques, l'Agriculture, l'Emploi et le Travail, la Santé publique, les Finances et l'Environnement. Lorsqu'il subsiste un doute sur la désignation du département principalement responsable, celle-ci est confirmée lors d'une réunion de coordination européenne organisée par le ministère des Affaires étrangères. Un mois après la notification officielle de la directive

45 Voy. les développements consacrés à cette question dans la quatrième partie.

46 Composé de certains membres du gouvernement belge désignés par le Premier ministre, le comité ministériel des Relations extérieures était chargé, à l'époque, de déterminer les aspects économiques, financiers et sociaux de la politique gouvernementale dans toutes les questions où l'aspect de politique extérieure était prédominant. Il devait également coordonner les activités des différents départements ministériels dont l'aire d'activités s'étend à l'étranger.

47 Voy. ci-dessous, dans la partie relative aux contrôles politiques et administratifs, les développements consacrés à cette question.

à son coordinateur,⁴⁸ le département pilote doit communiquer au ministère des Affaires étrangères un calendrier indicatif de transposition.

- b) Au sein du département pilote, le coordinateur doit veiller à ce que les fonctionnaires techniquement compétents s'occupent de la transposition et, pour ce faire, disposent des informations nécessaires. Il est rare qu'il doive déterminer lui-même les services auxquels sera confiée l'élaboration des mesures d'exécution. Sa mission consiste à s'assurer de la réalisation de cette tâche dans le délai prescrit.

Malheureusement, l'agent que sa spécialisation désigne tout naturellement pour préparer la transposition n'a pas nécessairement participé à la préparation de la norme communautaire. Au ministère de la Santé publique, à celui de l'Agriculture ou dans les services du Premier ministre (section des marchés publics), ce principe simple prévaut cependant, ce qui confère à l'intéressé une connaissance approfondie du dossier.

- c) En théorie, la C.E.I. devrait être l'enceinte appropriée où se retrouvent, tout au long des travaux de transposition, les experts qui avaient déjà été chargés de préparer les directives. Le plus souvent, ceux-ci participent en fait à des réunions *ad hoc* qui se tiennent au ministère de la Santé publique et de l'Environnement, à celui de l'Agriculture, etc. L'efficacité de ces rencontres n'est plus à démontrer.

Parallèlement, des réunions sont convoquées à intervalles réguliers au ministère des Affaires étrangères pour assurer la surveillance du suivi. Ce sont les coordinateurs des départements intéressés qui y évaluent l'état d'avancement de la procédure de transposition ou d'exécution.

- d) Le délai de transposition est mis à profit pour commencer les consultations qui s'imposent. En effet, dans de nombreux domaines, la législation de base subordonne toute réglementation ultérieure à la consultation de l'un ou l'autre conseil spécialisé.⁴⁹ En pratique, cette consultation a lieu également à propos des avant-projets de loi (ou de décret, ou d'ordonnance) de transposition.

Ces conseils sont soit des organes composés de spécialistes scientifiques (Conseil supérieur d'hygiène des mines), d'utilisateurs et d'interlocuteurs sociaux (Commission des marchés publics), voire

exclusivement d'interlocuteurs sociaux (Conseil national du travail, Conseil supérieur de sécurité, hygiène et embellissement des lieux de travail), soit des organes à composition socio-économique (Conseil de la consommation, Conseil central de l'économie). Ils ne sont tenus à aucun délai pour donner leur avis. Dans la tradition belge, ils jouissent, en outre, d'une très large autonomie dans l'organisation de leur travail.

L'arrêté ou l'avant-projet de loi (de décret, d'ordonnance) de transposition ne pourra faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres (ou en réunion d'exécutif) avant la communication de l'avis de ces organes d'administration concertée.

- e) L'avis de la section de législation du Conseil d'Etat est sollicité lorsque la signature de l'arrêté de présentation ne postule plus d'autre formalité ni d'autre consultation.⁵⁰ Les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne prévoient aucun régime particulier pour la consultation de ce haut collège au sujet des projets de transposition des directives: ou bien la demande d'avis n'est assortie d'aucun délai, ou bien le ministre réclame communication de l'avis, en motivant spécialement sa demande, dans un délai très bref. Celui-ci a été légalement fixé à trois jours maximum,⁵¹ néanmoins il est porté à un maximum de huit jours "lorsque la demande d'avis soulève une question relative aux compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions".⁵²

L'invocation de l'urgence, dûment et explicitement motivée, permet de soustraire un projet d'arrêté à la consultation obligatoire du Conseil d'Etat,⁵³ ce qui accélère la transposition mais prive le gouvernement (ou l'exécutif compétent) d'un avis juridique particulièrement bienvenu. En revanche, elle ne permet pas d'éluder cette consultation à propos d'un avant-projet de loi (ou de décret, ou d'ordonnance): en pareil cas, l'avis est néanmoins requis et porte sur le point de savoir si le texte a pour objet des matières qui relèvent, selon le cas, de la compétence de l'Etat, d'une Communauté, d'une Région ou de l'entité bruxelloise chargée de la gestion des matières "personnalisables" bicommunautaires.⁵⁴

Diverses suggestions tendant à obtenir une réforme de la procédure de consultation du Conseil d'Etat en matière d'exécution du droit européen n'ont jamais été relayées par les milieux politiques. Elles prévoyaient la fixation de délais allant de trois à six mois pour donner l'avis demandé.

⁴⁸ Le secrétaire général du ministère et le représentant permanent de celui-ci au sein de la C.E.I. (Commission économique interministérielle) reçoivent copie de cette notification.

⁴⁹ L'omission de cette formalité substantielle pourrait entraîner l'annulation de l'arrêté de transposition par le Conseil d'Etat.

⁵⁰ J. Masquelin et C. Lambotte, "De la section de législation", *Nouvelles: droit administratif*, t. VI: Le Conseil d'Etat, Bruxelles, Larcier, 1975, p. 128, n° 502.

⁵¹ Voy. l'article 84 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

⁵² Voy. l'article 85bis des mêmes lois coordonnées.

⁵³ Voy. l'article 3 des mêmes lois coordonnées.

⁵⁴ Même référence.

- f) Le gouvernement ou l'exécutif peut apporter à son (avant-)projet des modifications selon les suggestions contenues dans l'avis du Conseil d'Etat; il n'y est cependant pas tenu. Le projet d'arrêté est ensuite soumis à la signature du Roi (ou des ministres compétents de l'exécutif); le projet de loi (ou de décret, ou d'ordonnance) est, pour sa part, présenté aux assemblées législatives compétentes. Quand il s'agit du Parlement national, la procédure législative exige une navette si le texte en projet n'est pas adopté dans les mêmes termes par les deux Chambres. Sanction, promulgation et publication seront encore nécessaires pour rendre la loi, le décret ou l'ordonnance applicable en droit belge.
- g) Une fois la transposition accomplie, la Représentation permanente de la Belgique en est informée afin de pouvoir la notifier à la Commission.

Vu le retard préoccupant de la Belgique en matière de transposition des directives européennes du Livre blanc, le Conseil des ministres a adopté, le 27 mars 1992, un programme d'urgence comprenant les lignes de force suivantes:

- la rédaction, par les départements concernés, de rapports bimensuels faisant le point des transpositions et indiquant pour chaque directive du Livre blanc à transposer, les problèmes rencontrés et les solutions proposées. Le ministre des Affaires européennes, en sa qualité de coordinateur national, regroupe les données et en rend compte au gouvernement belge;
- l'organisation d'une série de réunions bilatérales entre le cabinet des Affaires européennes, le service P. 11 et la Représentation permanente d'une part, les coordinateurs des différents départements et leurs fonctionnaires techniquement chargés de la transposition, d'autre part. Le but est de cerner les problèmes et de fournir des solutions appropriées dans des délais relativement courts;
- la fixation, par département concerné, de priorités afin de prendre les mesures d'organisation nécessaires pour respecter l'échéance du 31 décembre 1992;
- une évaluation globale vers la mi-juin, puis au début de décembre, après un compte rendu du ministre des Affaires européennes.

Pour accélérer la résorption du retard, le gouvernement belge a pris en juin 1992 un certain nombre de décisions qui se sont traduites par les initiatives suivantes:

- en relation avec le ministre des Affaires européennes, le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Politique scientifique, qui sont chargés des relations avec le Parlement, ont proposé aux présidents des deux Chambres d'accorder un traitement prioritaire aux projets de loi assurant la transposition des directives européennes;
- le ministre des Affaires européennes a demandé au Conseil d'Etat l'urgence pour l'examen des projets de loi ou d'arrêté royal relatifs à l'exécution des directives européennes du Livre blanc;
- en ce qui concerne les projets de transposition bloqués auprès d'organismes ou de conseils consultatifs, chaque ministre fonctionnellement compétent tente d'accélérer ces dossiers en prenant contact avec ces organismes ou conseils;
- le ministre du Budget a donné l'ordre à l'Inspection des Finances d'accorder l'urgence aux dossiers du Livre blanc.

- h) On notera encore qu'après la transposition d'une directive déterminée, il peut arriver que le département pilote et son coordinateur doivent assurer un certain "suivi". L'application de la directive peut exiger, par exemple, l'organisation et le financement d'un programme de formation du personnel.⁵⁵

A ce stade, de nouveaux problèmes peuvent apparaître, que la concertation entre les Etats du Benelux permet quelquefois de surmonter dans un cadre territorial plus limité. C'est ainsi que l'ancienne directive n° 79/112 sur l'étiquetage des denrées alimentaires avait mené à des disparités d'application qui ont pu être neutralisées au sein du Benelux grâce à une concertation poussée.⁵⁶

Pour sa part, la section "marchés publics" de la chancellerie du Premier ministre joue un double rôle dans l'application des directives prises en la matière. D'abord, un rôle d'information par la rédaction et l'envoi de circulaires attirant l'attention des pouvoirs publics intéressés, sur les règles applicables aux marchés qui atteignent un certain seuil ou encore, dans des cas d'espèce, par la communication aux autorités intéressées d'observations relatives aux obligations qui leur incombent en vertu du droit communautaire. Ensuite, un rôle d'assistance des autorités intéressées, soit avant le déclenchement de la procédure de passation du

⁵⁵ Par exemple, en raison des irradiations que pourraient subir les personnes soumises à des examens ou des traitements médicaux (voy. la directive n° 84/466 du 3 septembre 1984).

⁵⁶ Renseignement communiqué par M. M. De Win, coordinateur du ministère de la Santé publique et de l'Environnement.

marché public, soit pour fournir une réponse à une demande d'explication de la Commission.

Le choix des instruments juridiques

Aucune procédure législative ou réglementaire belge n'a pour objet général l'exécution du droit communautaire. Il appartient en principe au législateur national d'assurer cette exécution, le Roi n'étant pas investi par la Constitution de pareil pouvoir.⁵⁷ Il est de coutume d'insérer les dispositions qui assurent la transposition dans des projets de loi à très large portée, par lesquels le gouvernement entend procéder à une refonte souvent fondamentale de la législation en vigueur. C'est ainsi que les directives "marchés publics" seront transposées, en grande partie, par l'adoption d'un projet de loi actuellement en préparation, dont l'ambition est de coordonner l'ensemble de la législation belge avec les règles de transposition des nouvelles directives. Le procédé permet de concentrer en un seul débat les travaux parlementaires, mais il a le défaut de ralentir la mise en oeuvre du droit européen.

Le député Van der Maelen a proposé une modification du règlement de la Chambre des représentants, tendant à instaurer une procédure de priorité pour l'examen des projets de loi transposant des actes normatifs des Communautés européennes.⁵⁸ Caduque suite à la dissolution du Parlement en octobre 1991, elle a été redéposée sans modification au début de la législature actuelle.⁵⁹ Son examen n'est pas à l'ordre du jour. Quant au Sénat, il n'a été saisi d'aucune proposition analogue.

Une proposition de loi, d'origine parlementaire, pourrait également déclencher un processus législatif de transposition. Pareille hypothèse, pour juridiquement correcte qu'elle soit, ne s'est jamais vérifiée à ce jour.

Si une directive a trait à une matière qui relève des compétences du Pouvoir exécutif national, celui-ci peut prendre les mesures d'exécution nécessaires. En outre, un certain nombre de lois particulières attribuent au Roi la compétence de prendre, par arrêtés délibérés en Conseil des ministres, toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution des engagements internationaux, en particulier des obligations relevant du droit communautaire.⁶⁰ Ces mesures peuvent comprendre la modification ou

l'abrogation de dispositions légales. Quelques lois d'habilitation ont même pour seul objet d'autoriser le Roi à assurer l'exécution de certains règlements ou directives en modifiant, complétant ou abrogeant des lois déterminées.⁶¹ Depuis quelques années, la section de législation du Conseil d'Etat a manifesté sa réticence à l'égard de ce procédé, qu'elle juge "exceptionnel dans notre système constitutionnel",⁶² de sorte que le législateur n'y recourt qu'en cas d'absolue nécessité. Il est permis de se demander si le haut collège ne témoigne pas en la matière d'une sévérité excessive qui sous-estime les nécessités de la transposition des normes européennes.

Il est arrivé que le Roi prenne un arrêté de transposition fondé exclusivement sur la directive à exécuter.⁶³ Cette manière de procéder est

chemin de fer et par voie navigable, *M.b.* 4 avril 1969; la loi du 3 mai 1971 favorisant l'assainissement de l'agriculture et de l'horticulture, *M.b.* 10 juin 1971; la loi du 20 juillet 1973 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de marchés de travaux, de fournitures et de services passés par les services publics, *M.b.* 20 juillet 1973; la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, *M.b.* 25 avril 1975; la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits, *M.b.* 8 avril 1977; la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.b.* 31 décembre 1980; la loi du 24 mai 1983 relative aux normes générales définissant les objectifs de qualité des eaux de surface destinées à usages déterminés, *M.b.* 15 juin 1983; la loi du 21 juin 1983 modifiant la loi sur les médicaments, *M.b.* 15 juillet 1983; la loi du 21 juin 1983 relative aux aliments médicamenteux pour animaux, *M.b.* 28 octobre 1983; la loi du 9 juillet 1984 concernant l'importation, l'exportation et le transit de déchets, *M.b.* 4 octobre 1984; la loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité, *M.b.* 13 août 1985; la loi du 15 juillet 1985 relative à l'utilisation de substances à effet hormonal ou à effet antihormonal chez les animaux, *M.b.* 4 septembre 1985; la loi du 21 février 1986 sanctionnant les infractions aux règlements de la Communauté économique européenne en matière de marché viti-vinicole, *M.b.* 19 mars 1986.

61 Loi du 4 avril 1980 contenant délégation de pouvoirs pour assurer l'exécution des directives du Conseil des Communautés européennes relatives à l'art de guérir, à l'art infirmier, aux professions paramédicales et à l'art vétérinaire, *M.b.* 21 mai 1980; loi du 28 juillet 1987 portant exécution des règlements et directives pris en application de l'article 87 du Traité CEE, *M.b.* 24 septembre 1987; loi du 4 juillet 1989 contenant délégation de pouvoirs pour assurer l'exécution de la directive du Conseil des Communautés européennes du 10 juin 1985, *M.b.* 13 septembre 1989. Sur la mise en oeuvre de cette dernière habilitation par le Roi, voy. l'arrêt n° 2/91 rendu le 7 février 1991 par la Cour d'arbitrage (*Journal des tribunaux*, 1991, p. 310).

62 Voy. par exemple l'avis donné le 18 avril 1990 sur la proposition de loi déposée par le député Van der Maelen relativement à la mise en oeuvre des actes normatifs des Communautés européennes dans l'ordre juridique interne, *documents parlementaires*, Chambre des représentants, session 1989-1990, n° 1149/2, p. 4.

63 Un exemple typique de cette manière d'agir est l'arrêté royal du 26 février 1981 (*M.b.* 1er mai 1981) exécutant l'arrêt du 6 mars 1980 par lequel la Cour de justice avait constaté que les autorités belges avaient manqué à leurs obligations en omettant de mettre en vigueur,

57 Application du principe constitutionnel dit de la "plénitude de législation" (voy. ci-dessus, dans la première partie, la présentation des institutions nationales).

58 Documents parlementaires, Chambre des représentants, session 1989-1990, n° 1249/1; voy. l'avis favorable du Comité d'avis chargé des questions européennes, n° 1249/3.

59 Session extraordinaire 1991-1992, n° 273/1.

60 Voy., par exemple, la loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation et au transit de marchandises, *M.b.* 27 octobre 1962; la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par

inconstitutionnelle, puisque la Constitution belge dont la disposition pertinente (art. 67) n'a pas été modifiée depuis la naissance de l'Etat limite le pouvoir d'exécution du Roi à l'exécution des lois.

Dans certaines circonstances, la transposition peut résulter de la conclusion d'une convention entre l'Etat belge et une société semi-publique, telle la S.A. Distrigaz.⁶⁴

La structure quasi fédérale de la Belgique a pour corollaire la nécessité d'assurer l'exécution du droit communautaire dans les ordres juridiques des trois Communautés et des trois Régions belges. A la différence du régime constitutionnel américain, le système belge ne connaît pas de compétence fédérale d'exécution du droit international dans les matières qui ressortissent aux unités constitutives de l'Etat sur le plan interne. Il en va de même pour le droit communautaire: malgré certaines opinions isolées,⁶⁵ il est très généralement admis que les Communautés et les Régions belges sont les seules détentrices, au regard du droit constitutionnel, du pouvoir d'exécuter le droit européen dans leur sphère de compétence interne.⁶⁶

La question du choix des instruments juridiques d'exécution du droit européen se pose, à ce niveau, dans les mêmes termes qu'au niveau national. Un exécutif ne saurait prendre de mesures normatives destinées à mettre en oeuvre un acte normatif des Communautés européennes sans que le législateur communautaire ou régional ne lui en ait expressément attribué le pouvoir. Ainsi le veut la loi spéciale du 8 août 1980, qui attribue à l'exécutif le pouvoir d'exécution des seuls décrets ou ordonnances (art. 20, pendant communautaro-régional de l'article 67 de la Constitution).

dans les délais prévus, les dispositions nécessaires pour assurer l'application des directives concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux véhicules à moteur et aux tracteurs agricoles ou forestiers à roues (Rec. 1980, p. 1483). L'article 1er de l'arrêté royal précité prévoit que la réception C.E.E. des véhicules et tracteurs en question doit être effectuée conformément aux dispositions contenues dans les directives *ad hoc*. Ces dernières sont énumérées dans une annexe à l'arrêté royal.

64 Voy. la convention du 19 octobre 1992 entre l'Etat belge, représenté par le ministre des Affaires économiques, et la S.A. Distrigaz, portant exécution de la directive 91/296 du 31 mai 1991 relative au transit du gaz naturel sur les grands réseaux (*M.b.* 19 octobre 1992).

65 Voy. surtout K. Lenaerts, "The Application of Community Law in Belgium" *Common Market Law Review*, 1986, pp. 253-286; du même auteur, "La Belgique régionalisée et communautarisée face à la Communauté européenne", dans *La collaboration de l'Etat, des Communautés et des Régions dans le domaine de la politique extérieure* (cité), pp. 119-126.

66 Y. Lejeune, "Les grands thèmes", dans *La collaboration de l'Etat, des Communautés et des Régions dans le domaine de la politique extérieure* (cité), pp. 11-31, ici p. 26; B. Jadot, "L'exécution du droit européen par les Régions", dans le même ouvrage, pp. 127-131.

L'association des Communautés et des Régions

Dans le domaine de la politique européenne, les seules procédures de coordination dont l'existence soit formalisée par des règles juridiques concernent la coopération de l'Etat, des Communautés et des Régions. Il y va de l'association des exécutifs communautaires ou régionaux aux négociations internationales et de la concertation associant ces exécutifs à la préparation des décisions ainsi qu'au suivi des travaux des institutions européennes dans les domaines de compétence régionale.

L'élaboration et l'application des directives en matière d'environnement procurent une bonne illustration de cette problématique. Elles ont été le thème d'un colloque dont les actes ont été publiés en 1990, sous ce titre, par H. Bocken et D. Ryckbost.⁶⁷ Deux communications⁶⁸ évoquent les problèmes suscités en ce domaine par la dévolution de compétences législatives et administratives aux trois Régions. La synthèse des débats⁶⁹ montre que l'association des Régions se heurte depuis plusieurs années à divers obstacles que la pratique administrative tente de surmonter.

L'association à la préparation des décisions communautaires

Aux termes de l'article 81 de la loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980: "dans les matières qui relèvent de la compétence du conseil (de la Communauté ou de la Région), son exécutif est associé aux négociations des accords internationaux, le Roi restant le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de (...) la Constitution".

Bien que cette disposition ne soit textuellement applicable qu'aux seuls accords internationaux, on s'accorde aujourd'hui à considérer qu'elle est d'application générale. En particulier, elle s'applique à la préparation de la position que la Belgique défendra au sein de la Communauté européenne. Selon les indications contenues dans les travaux préparatoires, les exécutifs sont uniquement associés à la préparation des dossiers; ils sont consultés avant que le gouvernement belge n'arrête sa position lors de l'élaboration par la Communauté européenne d'une norme relative à des matières qui relèvent de la compétence exclusive des Régions (ou des Communautés) belges.

67 *L'élaboration et l'application des directives européennes en matière d'environnement*, Bruxelles, Story-Scientia, 1990.

68 R. Leysen, "Samenwerking tussen nationale en regionale overheden bij de voorbereiding van Europese richtlijnen. Mogelijke oplossingen voor België", dans *L'élaboration...* (cité), pp. 103-121; M. A. Lejeune, "L'application des directives européennes en matière d'environnement. Solutions possibles pour la Belgique", dans *L'élaboration...* (cité), pp. 189-223.

69 M. Paques, "Essai de synthèse: l'élaboration et l'application des directives européennes en matière d'environnement", dans *L'élaboration...* (cité), pp. 251-271.

La loi spéciale de réformes institutionnelles, telle qu'elle a été modifiée le 8 août 1988, mentionne une autre forme d'association des Régions à la conduite des relations de l'Etat avec la Communauté européenne: l'article 6, §3, 7° nouveau, contraint désormais l'autorité nationale à organiser une concertation structurée avec les exécutifs intéressés "pour la préparation des négociations et des décisions ainsi que le suivi des travaux des institutions européennes relatifs aux matières relevant des compétences régionales et à la politique agricole".

Il convient de souligner que cette obligation de "concertation" ne vise que les Régions (pas les Communautés) mais exige de l'Etat qu'il les associe à l'élaboration du droit européen portant non seulement sur les matières considérées comme régionales en Belgique, mais aussi sur les matières relevant de la politique agricole, alors que cette dernière est, à l'heure où ces lignes sont écrites, de compétence "nationale" pour l'essentiel.

Les formes d'association

Selon les travaux préparatoires, "cette association structurée et permanente se fera, par exemple, par la création d'un groupe restreint du Comité de concertation comprenant les ministres responsables de l'Agriculture dans chacun des pouvoirs concernés".⁷⁰ "Des groupes de travail spécialisés, composés des ministres spécialisés des exécutifs et du gouvernement central, pourront fonctionner (*sic*) au sein du Comité de concertation".⁷¹ Ces intentions se sont concrétisées par la mise en place des conférences interministérielles dont il a été question plus haut.⁷²

Les notions de "concertation" et d'"association" n'ont pas été définies avec précision. Dans un domaine voisin: celui de l'association des exécutifs régionaux à l'élaboration des avant-projets de lois et règlements nationaux relatifs à diverses matières, la jurisprudence du Conseil d'Etat exige "une collaboration plus poussée" que celle qui résulte d'une simple demande d'avis: "associer un organe à l'élaboration (d'une norme) implique non seulement l'action de recevoir et d'examiner une telle suggestion, mais, en outre, celle d'en débattre avec lui". L'autorité nationale pourrait cependant adopter la norme en projet si "elle a fait des offres suffisantes au regard de la loi" spéciale et si "le silence persistant de l'exécutif régional était de nature à retarder la décision au-delà de ce que le devoir d'association requiert" raisonnablement.⁷³ Quant à la concertation, elle a pour but, selon la Cour

d'arbitrage, d'obliger l'autorité investie du pouvoir de décision à prendre en considération l'opinion d'une autre autorité, sans toutefois que l'autorité compétente pour décider perde sa liberté d'agir; elle n'a donc de sens que si elle intervient avant la décision.⁷⁴

Mais l'association prescrite par l'article 81 de la loi spéciale revêt encore, en matière européenne, d'autres formes que la pratique politico-administrative a peu à peu déterminées. L'une des plus efficaces consiste à permettre aux exécutifs, ou à leurs représentants, de participer aux délibérations du Conseil des Communautés européennes ou aux pourparlers intergouvernementaux.

La première formule a déjà été évoquée plus haut.⁷⁵ La seconde a été utilisée au cours des conférences intergouvernementales sur l'Union politique et sur l'Union économique et monétaire. Il avait été convenu au sein du Comité de concertation⁷⁶ que la délégation belge serait composée, en tenant compte de la matière traitée, selon le schéma suivant:

- en cas de compétence exclusive de l'Etat:
 - * gouvernement 5
 - * exécutifs 1
- en cas de compétence exclusive des Communautés ou des Régions:
 - * gouvernement 3
 - * exécutifs 3 (1 par exécutif des Communautés ou des Régions selon le cas)
- dans les autres cas:
 - * pour la Conférence sur l'Union politique:
 - gouvernement 4
 - exécutifs 2
 - * pour la Conférence sur l'Union économique et monétaire:
 - gouvernement 5
 - exécutifs 1
 - * pour l'ouverture solennelle des conférences:
 - gouvernement 4
 - exécutifs 2.

70 Exposé des motifs, *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, session extraordinaire 1988, n° 516/1, p. 9.

71 Rapport Antoine-Uyttendaele, *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, session extraordinaire 1988, n° 516/6, p. 117.

72 Voy. ci-dessus les développements consacrés aux structures de concertation avec les Communautés et les Régions.

73 C.E., 14 décembre 1988, Région wallonne c. Etat belge, n° 31587, *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 1989, 547, note B. Haubert; 16 juin 1989, Région wallonne c. Etat belge, n° 32760, *Aménagement*, 1989, 141, note B. Jadot.

74 Arrêt n° 2/92 du 15 janvier 1992, 2.B.3 (*M.b.* 28 février 1992).

75 Voy. ci-dessus les développements consacrés, dans la description des structures, aux organes de représentation de la Belgique.

76 Sur cet organisme, voy. ci-dessus les développements consacrés aux structures de concertation entre l'Etat, les Communautés et les Régions.

Les exécutifs sont convenus entre eux de leur tour de rôle. Ils ont également été représentés lors de la signature du Traité à Maastricht, le 7 février 1992.

Dans le domaine de la politique scientifique, un accord conclu le 1er février 1991 avec les trois Communautés, les trois Régions et l'entité bruxelloise chargée de la gestion des matières "personnalisables" bicommunautaires, organise l'association des unités constitutives de l'Etat aux activités des Communautés européennes (programme-cadre et programmes d'exécution de celui-ci, COST, ...).⁷⁷ Selon l'article 5 de l'accord, la participation des Communautés et des Régions "a trait à la préparation, à la mise en oeuvre et au suivi de ces activités ainsi qu'à la prise de décision y relative"; elle se réalise notamment par la participation à la définition des positions belges à adopter dans les organes des Communautés européennes où siègent des représentants des Etats membres et qui traitent principalement d'affaires de politique scientifique, ainsi que par la présence dans les délégations belges auprès de ces organes de représentants des Communautés et des Régions.

La commission "coopération internationale" (CIS) de la Conférence interministérielle de la politique scientifique⁷⁸ et les organes spécialisés qu'elle créerait à cette fin sont chargés de prendre les mesures nécessaires à la réalisation de la participation. Toutefois, les positions belges à adopter au Conseil de ministres des Communautés européennes sont déterminées par la Conférence interministérielle assistée par son groupe "intercabinets" auquel sont associés le ministre des Affaires étrangères ou la Représentation permanente (art. 6).

L'accord contient également des dispositions relatives aux modalités de décision au sein de la C.I.S., à la création de groupes de concertation spécialisés, à la représentation des Communautés et des Régions dans les organes européens de politique scientifique, à la diffusion de l'information et à la participation aux actions COST.

Les conséquences de l'association

L'association des Communautés et des Régions, par le truchement de leurs exécutifs, à l'élaboration du droit européen doit s'instaurer dès le stade de la préparation des instructions et se poursuivre jusqu'à l'éventuelle participation

⁷⁷ M.b. 9 février 1991, p. 2712.

⁷⁸ Voy. ci-dessus les développements consacrés à la Conférence interministérielle de la politique scientifique.

aux réunions du Conseil, de telle façon que soit assurée la conformité entre ces instructions et la norme issue des négociations. Tant l'article 6, §3, 7° ("concertation") que l'article 81 ("association") de la loi spéciale nous paraissent impliquer que le membre du gouvernement belge qui participe au Conseil des Communautés européennes ne peut, en principe, s'écarter du "mandat de négociation" que les exécutifs lui ont tacitement accordé chaque fois que ces exécutifs peuvent être considérés comme seuls compétents dans le domaine d'activités considéré.⁷⁹ Toutefois, le même raisonnement ne peut être tenu dans les domaines qui, sur le plan interne, sont partagés entre l'Etat, les Communautés et les Régions.

Comme l'association prévue par l'article 81 de la loi spéciale, la concertation prévue par l'article 6, §3, 7°, est non seulement légalement obligatoire, mais elle présente aussi le caractère d'une formalité substantielle. La législation actuellement en vigueur en Belgique permet de sanctionner la violation de l'une ou l'autre de ces dispositions. Sur le plan politique, l'exécutif qui n'a pas été associé à une telle concertation pourra empêcher toute décision ou toute exécution de celle-ci jusqu'à ce que le Comité de concertation⁸⁰ constate, par la voie du consensus, que la règle de procédure prescrite a été observée; toutefois, la suspension ne peut excéder 120 jours. Sur le plan contentieux, le Conseil d'Etat est désormais habilité à annuler tout acte administratif en raison du fait que la procédure d'association ou de concertation prescrite n'aurait pas été observée, ce qui est considéré comme un vice de forme substantiel. Quant à la Cour d'arbitrage, elle pourra annuler la loi approuvant un traité en violation de la procédure prescrite par l'article 81, puisque de tels prescrits sont considérés comme des règles de compétence dont la violation est susceptible de fonder l'annulation de la loi affectée de cette irrégularité. Encore faudrait-il que l'on puisse imputer au législateur les vices affectant le traité qu'il approuve.⁸¹

⁷⁹ Comment admettre en effet qu'un membre du gouvernement national approuve, contre la volonté d'un ou des exécutifs, une norme européenne ayant des conséquences financières à leur charge? - L'article 146 du traité instituant la Communauté économique européenne, tel qu'il est reformulé par l'article G, 43°, du Traité de Maastricht sur l'Union européenne, permettra, si le Traité entre en vigueur, la représentation de la Belgique par "un représentant au niveau ministériel" de toutes les Communautés ou Régions compétentes, "habilité à engager le gouvernement" belge. Voy. à cet égard les développements consacrés, dans la description des structures, aux organes de représentation de la Belgique.

⁸⁰ Sur le Comité de concertation, voy. les développements consacrés aux structures de concertation entre l'Etat, les Communautés et les Régions.

⁸¹ Voy. sur cette question Y. Lejeune et Ph. Brouwers, "La Cour d'arbitrage face au contrôle de la constitutionnalité des traités", note sous C. Arb., 16 octobre 1991, n° 26/91, *Journal des tribunaux*, 1992, pp. 670-676.

L'association à la mise en oeuvre des décisions communautaires

Etant dispensées de toute introduction en droit interne, les normes du droit européen dérivé ne sont soumises en Belgique à aucun assentiment parlementaire conditionnant leur applicabilité. En revanche, la transposition des directives dans les domaines régionaux ou communautaires (au sens du droit belge) dépend exclusivement des Communautés ou des Régions, sans que l'autorité nationale puisse contraindre ces dernières à s'acquitter des obligations européennes qui leur incombent. L'Etat belge risque de voir sa responsabilité internationale engagée.

C'est ce qui est arrivé en matière de protection de l'environnement, domaine où l'on relève de fréquents manquements, retards et négligences de la part des Régions. Ceci s'explique à la fois par les obscurités de la répartition des compétences résultant de la réforme de l'Etat et par une certaine indifférence des Régions. Le 2 février 1982, la Belgique a été condamnée par la Cour de justice des Communautés européennes pour avoir laissé s'écouler le délai d'exécution de six directives concernant la gestion des déchets et la protection des eaux de surface.⁸² Le 14 janvier 1988, elle a été condamnée à nouveau pour n'avoir pas exécuté quatre des six arrêts de 1982.⁸³ Le 5 juillet 1990, un autre arrêt relevait, en Régions wallonne et bruxelloise, des mesures de transposition insuffisantes de la directive 80/778 concernant la protection des eaux destinées à la consommation humaine.⁸⁴ Et le 11 juin 1991, la Cour de justice constatait que la Belgique avait manqué à ses obligations en ne prenant pas les mesures requises en vue de la mise en oeuvre, en Régions wallonne et flamande, des directives 75/440 et 79/869 concernant la qualité des eaux superficielles destinées à la production alimentaire et aux méthodes d'analyse de ces mêmes eaux.⁸⁵

Il est certain que les Communautés et les Régions ont l'obligation de mettre en oeuvre à temps les directives dans leur sphère de compétence. Toutefois, la dissociation entre le pouvoir de prendre les mesures d'exécution requises et la responsabilité internationale pour défaut d'application ou pour transposition incorrecte ou incomplète, permet aux Communautés et aux Régions d'échapper à toute mise en cause directe de leur responsabilité.

Or, dans l'état actuel du droit belge, l'Etat ne dispose encore d'aucun pouvoir d'injonction ou de contrainte à l'égard de ses unités constitutives; il ne peut non plus se substituer à la Communauté ou à la Région restée en défaut d'exécuter des directives, sauf dans la mesure où il dispose d'une compétence normative parallèle ou du pouvoir d'établir une législation-cadre dans un

82 Aff. 68 à 73/81, *Commission c. Belgique*, arrêt du 2 février 1982, *Rec.*, 1982, p. 153, concl. F. Capotorti.

83 Aff. 227 à 230/85, *Commission c. Belgique*, arrêts du 14 janvier 1988, *Rec.*, 1988, p. 7.

84 Aff. C-42/89.

85 Aff. C-290/89.

domaine de compétences partagées. L'hypothèse est relativement exceptionnelle.

Ce problème devrait être bientôt résolu. L'idée a été avancée, en effet, que l'Etat puisse disposer d'un pouvoir de substitution temporaire.⁸⁶ Si les intentions de la majorité gouvernementale actuelle se concrétisent sur le plan juridique, l'autorité centrale pourra se substituer à la Communauté ou à la Région qui n'aurait pas assuré, ou pas assuré correctement, l'exécution d'une obligation "internationale ou supranationale", pourvu que l'Etat ait été au préalable "condamné par une juridiction internationale ou supranationale du fait du non-respect" de cette obligation. L'Etat disposerait alors du pouvoir d'exécuter le "dispositif de la décision" de justice, mais ces mesures cesseraient "de produire leurs effets à partir du moment où la Communauté ou la Région intéressée s'est conformée au dispositif de la décision".⁸⁷

La concertation et la coopération entre l'Etat et ses unités constitutives apparaissent donc comme les seules méthodes adéquates pour assurer au droit européen une prompte exécution. C'est la voie qu'ouvre l'article 6, §3, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980, dont il a été question plus haut ("suivi" des travaux des institutions européennes). Chaque fois que la transposition d'une directive requiert l'intervention de deux "niveaux" de pouvoirs, des formules de concertation *ad hoc* sont recherchées, à l'initiative du cabinet d'un ministre national (Affaires économiques, Santé publique et Environnement, Agriculture, etc.) ou de l'administration technique principalement intéressée.

IV. LES CONTROLES POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS

Il reste à examiner la manière dont est assurée la surveillance de l'activité des organes administratifs qui participent à l'élaboration et à la mise en oeuvre des décisions communautaires. Les différentes assemblées parlementaires s'intéressent, dans une mesure variable, à la préparation et à l'exécution du droit européen. Des organes administratifs contrôlent la ponctualité des services chargés de transposer les directives en droit belge. Enfin, de nombreuses catégories d'agents de l'administration vérifient si les actes normatifs des Communautés européennes sont correctement appliqués; dans la négative, ils sont habilités à constater les infractions commises.

86 Voy. la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution, en son §7, ainsi que la proposition de loi spéciale sur les relations internationales des Communautés et des Régions, en son article 1er (*documents parlementaires*, Sénat, session 1991-1992, n° 100-16/1° et n° 457/1).

87 Voy. la proposition précitée de loi spéciale, art. 1er.

Le contrôle politique

Les assemblées parlementaires, principalement celles qui composent le Parlement national, se sont efforcées de renforcer leur contrôle de l'intégration européenne et, en particulier, de la transposition du droit communautaire en Belgique.

Depuis avril 1985, il existe, au sein de la Chambre des représentants, un Comité d'avis chargé des questions européennes, composé de dix députés et de dix membres belges du Parlement européen.⁸⁸ Ce comité a, en particulier, la tâche d'informer la Chambre sur les questions institutionnelles communautaires; il fait en outre rapport sur un certain nombre de matières.⁸⁹ On citera en particulier le rapport de M. De Gucht sur "L'application du droit communautaire par la Belgique".⁹⁰

Ce n'est qu'en mars 1990 que le Sénat institua à son tour un Comité d'avis chargé de questions européennes, composé exclusivement de vingt-deux sénateurs.⁹¹ Les deux comités tiennent de nombreuses réunions communes, en particulier pour entendre des ministres ou des parlementaires européens. Grâce à la présence de ces derniers, ils ont pu exercer un contrôle plus étroit sur la politique européenne du gouvernement.

Ces initiatives reflètent fidèlement les réactions de la plupart des parlements nationaux face à ce qu'il est convenu d'appeler le "déficit démocratique européen"; elles n'ont cependant eu qu'une faible influence sur l'administration belge.

Sur la recommandation de son comité d'avis, la Chambre des représentants a demandé au gouvernement, par résolution adoptée le 12 juillet 1990, de présenter chaque année le rapport prévu par l'article 2 de la loi du 2 décembre 1957 approuvant les Traités de Rome, concernant la mise en oeuvre et l'application des traités instituant les Communautés européennes, et d'organiser un débat général soit en séance plénière, soit en réunion de commission préalablement à chaque Conseil européen des Chefs d'Etat et de gouvernement.⁹² C'est le ministre des Affaires étrangères qui fait rapport

annuellement au Parlement.

Il ne suffit pas d'organiser des débats généraux pour exercer une influence sur l'élaboration des décisions communautaires. L'examen séparé de chaque nouvelle proposition d'acte normatif peut s'avérer souhaitable. C'est ce que permettra sans doute bientôt l'article 4 de la proposition de loi spéciale sur les relations internationales des Communautés et des Régions, qui ajoutera un titre nouveau à la loi spéciale de réformes institutionnelles. Ce titre contiendrait un article unique disposant que, "dès leur transmission au Conseil des Communautés européennes, les propositions de règlement et de directive de la Commission des Communautés européennes sont transmises aux Chambres (législatives nationales) et aux conseils (communautaires ou régionaux) chacun pour ce qui le concerne".⁹³ Les diverses assemblées pourraient ainsi adopter des résolutions sur les textes en projet, selon les modalités déterminées par leurs règlements d'ordre intérieur. Une telle procédure concrétiserait adéquatement les engagements pris par les gouvernements des Douze dans la déclaration (n° 13) relative au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexée à l'Acte final des conférences intergouvernementales sur l'Union politique et sur l'Union économique et monétaire.

Sur le plan régional et communautaire, force est de constater que le contrôle politique de l'élaboration et de la mise en oeuvre des décisions communautaires est inégalement développé.

L'ordonnance bruxelloise du 5 septembre 1991 "portant transposition et mise en oeuvre dans la Région de Bruxelles-Capitale du droit des Communautés européennes"⁹⁴ organise un système relativement complet d'information du conseil régional sur les propositions d'actes normatifs transmises par la Commission qui ont été déposées auprès du Conseil, ainsi que sur l'exécution et l'application du droit communautaire dans la Région.

Au début du mois de mai et du mois de novembre, l'exécutif doit informer le conseil régional de l'état d'avancement des propositions d'actes normatifs (art. 4 de l'ordonnance). En outre, il doit déposer chaque année, au plus tard le 1er novembre, des rapports sur:

- l'exécution et l'application des traités des Communautés européennes dans la Région (art. 3);
- les normes qui ont été édictées en vue de la transposition des actes normatifs dont le délai de mise en oeuvre est expiré au moment du dépôt

88 Ce comité a été créé sur le modèle de la commission mixte instituée au sein du *Bundestag* allemand. Voy. Y. Devuyt, "De Adviescomités voor Europese aangelegenheden van het Belgisch Parlement", *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1992, pp. 468-475, ici pp. 469 et 407; et l'article 100 du Règlement de la Chambre des représentants de Belgique.

89 Voy. le rapport du Président de la Chambre des représentants de Belgique à la Conférence des présidents des parlements des Etats membres de la Communauté européenne et du Parlement européen (Luxembourg, 12-13 juin 1987), *documents parlementaires*, Chambre des représentants, session 1986-1987, n° 100/1, p. 28.

90 *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, session 1986-1987, n° 20-739/1.

91 Voy. Y. Devuyt, article précité, pp. 470 et 471; et l'article 62bis du Règlement du Sénat de Belgique.

92 Voy. la teneur de la recommandation dans les *documents parlementaires* de la Chambre des représentants, session 1989-1990, n° 20-1251/1, p. 9.

93 Art. 92quater (*documents parlementaires*, Sénat, session extraordinaire 1991-1992, n° 457/1, p. 12).

94 M.b. 20 février 1992. L'intitulé de cet acte est assurément malheureux puisqu'il ne reflète pas son contenu.

du rapport (art. 6);

- les actes normatifs non entièrement transposés dont le délai de mise en oeuvre est expiré au moment du dépôt du rapport (art. 6);
- les actes normatifs non entièrement transposés dont le délai de mise en oeuvre vient à expiration au cours des douze mois qui suivent celui du dépôt du rapport (art. 5).

Au niveau national, une proposition analogue, déposée par le député Van der Maelen, a été adoptée le 23 avril 1991 par la commission de révision de la Constitution de la Chambre des représentants,⁹⁵ puis le 8 mai 1991 par la Chambre elle-même en séance plénière.⁹⁶ Selon ce texte, le gouvernement belge ferait rapport aux Chambres, au début de mai et de novembre, sur l'état d'avancement des propositions d'actes normatifs pendantes devant le Conseil des ministres et qui relèvent de la compétence de l'autorité nationale (art. 2, al. 2 et 3). Il informerait sans délai les Chambres de toutes les propositions dont il estime que la transposition en droit belge nécessiterait l'intervention du législateur (art. 2, al. 1er). En outre, il devrait déposer chaque année, au plus tard le 1er novembre, des rapports sur:

- l'exécution et l'application des traités des Communautés européennes, conformément à l'article 2 de la loi du 2 décembre 1957 approuvant notamment les Traités de Rome (art. 1er);⁹⁷
- les actes normatifs pour lesquels le délai de mise en oeuvre est expiré, soit que des normes de transposition aient été édictées, soit que la Belgique ait négligé de transposer ces actes dans le délai prescrit (art. 4).

Il est permis de croire qu'en renforçant leur contrôle sur la mise en oeuvre des traités instituant les Communautés européennes et sur la correcte exécution du droit communautaire en général, les assemblées parlementaires ont rendu un distingué service aux administrations chargées de surveiller la mise en oeuvre des normes européennes. Les rapports annuels présentés aux Chambres législatives par le ministre des Affaires étrangères sur la mise en oeuvre du droit communautaire, de même que les explications de plus en plus systématiques données par le ministre des Affaires européennes aux comités

⁹⁵ Documents parlementaires, Chambre des représentants, session 1989-1990, n° 1230/8 et 9.

⁹⁶ Annales parlementaires, Chambre des représentants, séance plénière du 8 mai 1991, pp. 2829-2834.

⁹⁷ La Chambre des représentants a adopté une résolution en ce sens le 12 juillet 1990 (voy. ci-dessus).

d'avis de la Chambre ou du Sénat chargés des Affaires européennes, exigent un effort de synthèse de la part du cabinet ministériel ou de l'administration qui en assurent l'élaboration. Ces documents peuvent dès lors servir de "bilan" aux administrations chargées de la surveillance de l'application des décisions communautaires. Ils peuvent aussi donner aux administrations qui s'occupent de la transposition une vue globale du travail qui reste à accomplir, du temps dont elles disposent encore et des mesures de coordination interdépartementale qu'elles doivent encore prendre.

Le contrôle administratif de la transposition

Le délai de transposition

On a vu que le contrôle administratif du respect du délai de transposition des directives est, en pratique, assuré par la direction des affaires européennes (service P. 11) du ministère des Affaires étrangères en collaboration avec chaque coordinateur au sein de son département.

Quoique les Communautés et les Régions aient accès aux réunions de coordination organisées par le service P. 11 et qu'elles aient, chacune pour ce qui la concerne, institué une administration chargée de la coordination européenne, c'est sans doute l'un des niveaux où se situent les difficultés les plus grandes en ce qui concerne le contrôle de l'exécution du droit européen. Les ministères communautaires ou régionaux sont jeunes et, de surcroît, attachés au service d'organes politiques eux-mêmes fort attentifs au respect de leur jeune autonomie.

Aussi peut-on considérer comme une brillante exception le système de contrôle mis en place par la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de l'ordonnance du 5 septembre 1991 dont il a été question plus haut.⁹⁸ Dès mars 1991⁹⁹ a été créé pour la Région un organisme public doté de la personnalité morale, dénommé "Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement", qui est notamment chargé d'étudier l'application et la transposition en droit bruxellois des règles des Communautés européennes en matière d'environnement. Il a, par deux fois déjà, fait rapport au conseil régional en lui remettant des tableaux qui détaillent:

- les directives entièrement transposées (art. 6 de l'ordonnance);
- les directives en cours de transposition, dont le délai de mise en oeuvre n'est pas arrivé à expiration (art. 5);

⁹⁸ Voy. les développements consacrés au contrôle politique.

⁹⁹ Voy. l'arrêté royal du 8 mars 1989 (M.b. 24 mars 1989), confirmé par l'article 41 de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles (M.b. 17 juin 1989).

- les directives dont le délai de transposition dans le droit bruxellois a expiré sans que toutes les mesures de mise en oeuvre aient pu être prises (art. 6).

Il en ressort qu'en trois ans, la Région de Bruxelles-Capitale a pu résorber son retard en la matière, de sorte que six directives seulement n'ont pas été transposées dans le délai qu'elles fixaient; encore faut-il noter que quatre d'entre elles requièrent une exécution concertée avec l'autorité centrale, ce qui retarde d'autant leur transposition.

L'adéquation de la transposition

Selon l'opinion dominante dans les milieux administratifs, ce n'est pas aux coordinateurs européens qu'il appartient de vérifier si les mesures d'exécution des règlements ou les mesures de transposition des directives se révèlent être complètes ou correctes au regard des exigences du droit communautaire. Ce contrôle de conformité appartient à la Commission qui, pour être en mesure de l'effectuer, peut exiger au moment de la notification des règles internes de transposition un tableau de concordance entre celles-ci et l'acte normatif transposé.

A cet égard, il arrive souvent en pratique que le coordinateur se borne à communiquer à la Commission une copie du texte qui est censé réaliser la transposition requise, par l'intermédiaire de la Représentation permanente. Le coordinateur du ministère de l'Agriculture, par exemple, notifie la transposition à l'attaché agricole de la Représentation.

La procédure précontentieuse ou l'article 169 du Traité CEE

Si la Commission des Communautés européennes constate que la Belgique n'a pas pris toutes les dispositions juridiques requises par l'acte normatif communautaire ou n'en a pas communiqué la teneur dans le délai qui lui a été imparti, elle lui envoie successivement une demande d'information, puis une mise en demeure en la priant de répondre à ses observations dans un nouveau délai de quelques semaines. Il appartient alors au service P. 11 d'organiser une réunion des représentants des départements intéressés afin d'expliquer les difficultés qui ont temporairement empêché l'exécution de la directive ou du règlement, puis d'en informer la Commission. Les efforts de transposition se poursuivent; ils comportent de nouvelles consultations et la rédaction des textes nécessaires.

Dans le domaine des marchés publics a été établi, à l'initiative du Comité de concertation,¹⁰⁰ un réseau de contacts entre l'Etat, les Communautés et les Régions, dont l'animateur est le coordinateur attaché à la chancellerie du

¹⁰⁰ Sur le Comité de concertation, voy. ci-dessus les développements consacrés aux structures de concertation entre l'Etat, les Communautés et les Régions.

Premier ministre. Composé de fonctionnaires et de membres de cabinets ministériels, ce réseau permet de réagir rapidement à toute mise en demeure de la Commission ou toute demande d'explication à propos de la passation d'un marché déterminé. Il permet également de transmettre des informations aux ministères communautaires ou régionaux.

Au vu des observations qu'elle a reçues, la Commission peut être conduite à constater que l'Etat a manqué à ses obligations: elle émet alors un avis motivé qui est, en réalité, une décision exigeant qu'il se mette en règle dans le délai qu'elle détermine. On a déjà constaté que des départements arrivent à se conformer au prescrit communautaire entre le moment où l'avis est communiqué et l'expiration de ce délai. S'il n'est pas mis à profit pour parachever la transposition, la Commission saisira la Cour de justice des Communautés européennes à l'échéance.

Le rôle centralisateur des Affaires étrangères s'explique, entre autres, par le fait que seul ce département a une connaissance globale des dossiers de transposition. Régulièrement, des listes établies par la direction des Affaires européennes recensent les informations reçues des autres départements sur les "procédures 169". Elles forment ce que la pratique administrative a coutume d'appeler les "groupes" I (manquements des ministères des Affaires économiques, de l'Agriculture ou de la Santé publique), II (questions environnementales) et III (autres). La norme européenne transposée est versée dans le "groupe" V.¹⁰¹

Le contrôle de l'application et le constat des infractions

De très nombreuses administrations sont chargées du contrôle de l'application effective du droit communautaire en Belgique. Ce contrôle peut s'effectuer, selon les cas, par voie de formalités à remplir ou sur le terrain. Souvent, ce sont les administrations responsables de la transposition qui se voient confier ce contrôle et le constat des infractions. Il est impossible de présenter de manière exhaustive l'ensemble des services auxquels pareilles missions sont confiées. C'est pourquoi on se bornera, dans les lignes qui suivent, à en épinglez quelques exemples.

Services relevant du ministère des Affaires économiques

Au sein du ministère des Affaires économiques, c'est à l'Inspection générale économique, forte d'environ 275 agents, qu'il incombe de contrôler le respect des règlements CEE en rapport avec les organisations communes de marché

¹⁰¹ Pour sa part, le "groupe" IV contient les nouvelles directives dont le délai de transposition n'est pas expiré.

ou avec les interventions communautaires.¹⁰² Il lui revient également de contrôler les importations, les exportations et le transit des marchandises;¹⁰³ elle assure des missions de vérification et d'assistance dans le cadre de la mise en oeuvre de certains règlements CEE, en particulier de ceux qui ont été pris en exécution de l'article 87 du Traité de Rome.¹⁰⁴

L'Inspection générale économique comprend des services centraux et des services extérieurs, plus particulièrement chargés des enquêtes sur le terrain. Elle entretient des relations régulières avec le FEOGA et avec la Cour des comptes des Communautés européennes.

Services relevant du ministère de l'Agriculture

Un certain nombre d'administrations ou d'organismes publics dépendant du ministère de l'Agriculture ont reçu compétence pour rechercher et constater des infractions au droit communautaire.

L'Inspection des matières premières fait partie de la direction de la politique agricole au sein de l'administration des services économiques. Elle remplit une tâche de contrôle du respect de la réglementation communautaire. Ses services de contrôle procèdent à l'observation, à l'échantillonnage et à l'examen des produits. A cette occasion, ils peuvent être amenés à dresser des procès-verbaux constatant les infractions et à saisir les produits non conformes.¹⁰⁵

¹⁰² Voy. notamment l'article 5 de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime (*M.b.* 25 avril 1975), qui donne compétence à l'Inspection générale économique pour rechercher et constater les infractions aux dispositions de ladite loi.

¹⁰³ La loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises (*M.b.* 27 octobre 1962) donne à l'Inspection générale économique une compétence générale de recherche et de constatation des infractions en la matière. D'autres dispositions légales, comme l'article 6 de la loi du 3 août 1992, étendent sa compétence à la recherche des infractions à la loi générale sur les douanes et accises.

¹⁰⁴ Voy. l'arrêté royal du 19 août 1991 (*M.b.* 17 octobre 1991) qui, en vertu de la loi du 28 juillet 1987, désigne le service "Politique et règles de concurrence" de l'Administration du commerce du ministère des Affaires économiques pour être entendu par la Commission avant que celle-ci ne prenne la décision de procéder à une vérification auprès d'une entreprise ou d'une association d'entreprises; et qui confie aux fonctionnaires de l'Inspection générale économique assistés, le cas échéant, de fonctionnaires du ministère des Communications et de l'Infrastructure, les missions de vérification et d'assistance demandées par la Commission et autorisées par la loi du 28 juillet 1987 (*M.b.* 24 septembre 1987).

¹⁰⁵ La loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage donne compétence à l'Inspection pour surveiller le commerce de pareils produits et, partant, l'application des règles communautaires en la matière; la loi précitée du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime lui donne compétence pour contrôler la régularité de l'octroi des mesures d'aide de la C.E.E.

Parmi les organismes publics décentralisés relevant du ministère, trois sont chargés d'une mission de contrôle en matière européenne: l'Office national du lait et de ses dérivés (O.N.L.), l'Office national des débouchés agricoles et horticoles (O.N.D.A.H.) et l'Office belge de l'économie et de l'agriculture (O.B.E.A.), lequel est placé sous la tutelle conjointe du ministre des Affaires économiques et du ministre de l'Agriculture. L'O.N.L. veille au respect de la réglementation et à la gestion du système des quotas laitiers; l'O.N.D.A.H. collabore à l'application de toute réglementation concernant les produits agricoles et horticoles, de même qu'au contrôle des semences et des plants; quant à l'O.B.E.A., il est chargé de faire appliquer, dans le secteur des produits agricoles, tous les règlements, directives et recommandations de la Communauté européenne. Les agents de ces trois organismes ont reçu compétence pour rechercher et constater les infractions aux règles d'octroi des subventions communautaires.¹⁰⁶

Services relevant du ministère de la Santé publique

L'Administration de l'hygiène publique regroupe au sein de ce ministère un certain nombre de services dont la mission essentielle est de protéger la santé de la population. Parmi ces services, l'Inspection des denrées alimentaires contrôle la préparation de telles denrées, le commerce des produits cosmétiques, du tabac, des détergents et d'autres produits ménagers ainsi que l'hygiène des personnes et des locaux dans le secteur; l'Inspection générale de la pharmacie exerce son contrôle sur la fabrication, l'importation, l'exportation, la distribution et le commerce en gros des médicaments et aliments médicamenteux, l'importation, l'exportation, la détention et la vente des stupéfiants et psychotropes, l'importation et l'exportation des hormones, antihormones et antibiotiques, ainsi que la mise sur le marché des pesticides, produits phytopharmaceutiques et autres substances dangereuses; le Service de protection contre les radiations ionisantes est plus particulièrement chargé de la surveillance des installations nucléaires en ce qui concerne la protection sanitaire de la population; la cellule Environnement contrôle l'application de la réglementation relative aux PCB (polychlorobiphényles) et PCT (polychloroterphényles) ainsi que le transport transfrontalier des déchets. Elle a également pour tâche la prévention d'accidents majeurs de certaines activités industrielles. Le plus souvent, les agents qui surveillent le respect des règles applicables en ces matières peuvent dresser procès-verbal d'infraction et prendre des échantillons ou saisir les substances qui ne répondraient pas aux prescriptions légales ou réglementaires en vigueur.¹⁰⁷

¹⁰⁶ En vertu de l'article 5 de la loi précitée du 28 mars 1975.

¹⁰⁷ L'article 11 de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits (*M.b.* 8

Au sein de l'Administration des établissements de soins, le Service de l'art de guérir veille à l'application des directives européennes en matière de libre établissement et de reconnaissance mutuelle des diplômes de médecins, infirmiers, dentistes et accoucheuses.

Il existe aussi un Institut d'expertise vétérinaire, organisme public décentralisé relevant du ministère, qui est chargé d'exécuter les expertises et les contrôles sanitaires destinés à protéger la santé des consommateurs de denrées alimentaires d'origine animale. L'Institut comprend une administration centrale et des services d'inspection répartis en vingt cercles. Les fonctionnaires vétérinaires et les contrôleurs de l'Institut sont habilités à rechercher et à constater les infractions aux lois et arrêtés en vigueur en la matière.¹⁰⁸

Services relevant du ministère des Finances

L'administration des douanes et accises, qui participe à la préparation et à la mise en oeuvre des règlements CEE en matière douanière,¹⁰⁹ joue un rôle important dans la recherche, la constatation, le règlement transactionnel et même la poursuite des infractions à ces règlements. Diverses dispositions légales confèrent ces compétences aux agents des douanes.¹¹⁰

avril 1977), l'article 113, §5, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur (*M.b.* 29 août 1991), les articles 14 et 15 de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments (*M.b.* 17 avril 1964), l'article 10 de la loi du 21 juin 1983 relative aux aliments médicamenteux pour animaux (*M.b.* 28 octobre 1983), l'article 7 de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiants, désinfectantes ou antiseptiques (modifié le 9 juillet 1975), l'article 6 de la loi du 15 juillet 1985 relative à l'utilisation de substances à effet hormonal ou à effet antihormonal chez les animaux (*M.b.* 4 septembre 1985), l'article 6 de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage (*M.b.* 17 juillet 1969), l'article 5 nouveau de la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes (*M.b.* 30 avril 1958) et l'article 17 de la loi du 21 janvier 1987 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (modifié le 22 décembre 1989), confèrent ces compétences aux fonctionnaires ou agents désignés par le Roi.

108 Voy. l'article 11 de la loi du 24 janvier 1977 précitée, l'article 16 de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes (modifié le 13 juillet 1981), l'article 7 de la loi du 15 avril 1965 concernant l'expertise et le commerce du poisson, des volailles, des lapins et du gibier (modifié le 13 juillet 1981), ainsi que l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1977 portant désignation des fonctionnaires et agents chargés de la surveillance des denrées alimentaires et autres produits, visés dans la loi du 24 janvier 1977 (modifié notamment le 28 octobre 1987).

109 Elle établit et perçoit les droits d'entrée qui contribuent au financement du budget des Communautés.

110 L'article 5 de la loi précitée du 28 mars 1975 permet à ces agents de connaître des fraudes au FEOGA-garantie; les articles 267 et 281 de la loi générale sur les douanes et accises (*M.b.* 27 octobre 1977) leur permettent de connaître des infractions en matière

L'administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines est chargée du contrôle de l'application du droit communautaire essentiellement en ce qui concerne l'importation, l'exportation et le transit des marchandises. L'article 85 du Code de la T.V.A. donne aux fonctionnaires chargés du recouvrement de cette taxe compétence pour rechercher et constater les infractions en la matière.

L'Inspection spéciale des impôts, créée par l'arrêté royal du 14 octobre 1978, dispose de pouvoirs d'investigation dans l'ensemble du secteur fiscal (impôts directs ou indirects, droits de douane). Ses fonctionnaires ont notamment reçu compétence pour rechercher et constater les infractions aux dispositions de la loi générale sur les douanes et accises.¹¹¹

La radioscopie des services publics qui vient d'être réalisée sous l'égide du ministre actuel de l'Intérieur, M. L. Tobback, contient, parmi de nombreuses propositions de réforme, la suggestion de restructurer les services de contrôle et d'inspection relevant des ministères des Affaires économiques, de l'Agriculture et de la Santé publique. Certains ministres se sont toutefois déclarés fermement opposés à tout regroupement de ces administrations.¹¹²

CONCLUSION

Petit pays, la Belgique prend rarement l'initiative d'une nouvelle réglementation communautaire. Elle peut cependant offrir l'un ou l'autre aspect de son droit interne comme source d'inspiration d'une future directive. Généralement, le rôle qu'elle se plaît à jouer est celui de la conciliation entre les positions éloignées, voire antagonistes, de certains autres Etats membres.

Les raisons de cette relative discrétion pourraient être les suivantes: une vision très "intégrée" de la politique communautaire et l'absence fréquente de véritables "intérêts nationaux essentiels" à défendre sur la scène européenne.

Quoi qu'il en soit, les procédures administratives de préparation et de mise en oeuvre des décisions communautaires y paraissent mal coordonnées et mal articulées. Elles sont souvent informelles. Les projets de réformes institutionnelles actuellement en chantier, en particulier ceux qui ont trait aux compétences internationales et à la régionalisation partielle de l'agriculture, provoqueront certainement un réaménagement de ces procédures.

d'importations et d'exportations.

111 Voy. l'article 87 de la loi du 8 août 1980 (*M.b.* 15 août 1980).

112 Voy., par exemple, *La Libre Belgique* des 23 et 24 janvier 1993, p. 4.

Des procédures souvent informelles et mal coordonnées

La Belgique s'est malheureusement forgé une réputation de retardataire dans le domaine de l'exécution du droit communautaire, ce qui a pu faire perdre une part de crédibilité à la politique qu'elle entendait mener en faveur de l'intégration européenne.¹¹³ Cette transposition lente ou imparfaite d'un bon nombre de directives peut être due à une longue crise gouvernementale, comme celle de 1991-1992, mais elle résulte aussi du mauvais fonctionnement de certaines administrations publiques, en raison de leur manque manifeste de personnel. En outre, la coordination requise pour de nombreux dossiers entre le département pilote et les autres ministères intéressés ne fonctionne pas toujours de manière aussi satisfaisante qu'on pourrait l'espérer.

On aura pu relever par ailleurs le caractère très informel des procédures, sauf lorsqu'il s'agit de coordonner l'action de l'Etat et de ses Communautés ou Régions. Confinant l'administration dans un rôle qu'il croit mineur, le pouvoir politique ne s'est guère préoccupé d'organiser les structures et de régler les procédures administratives de préparation et de mise en oeuvre des décisions prises par les institutions communautaires.

Des procédures mal articulées

En règle générale, les agents chargés de la préparation d'une directive et ceux responsables de son exécution ne sont pas les mêmes.¹¹⁴ En raison de cette séparation stricte entre la préparation en amont et l'exécution en aval, certains problèmes d'ordre pratique sur le plan belge ne se manifestent qu'en phase d'exécution. Pour les pays où cette séparation stricte n'existe pas (Grande-Bretagne, Danemark), les statistiques de transposition sont sensiblement plus favorables.

Par conséquent, il est essentiel de désigner, dès la phase de négociation d'une directive, le département pilote et d'associer le coordinateur de ce département à la préparation, en relation étroite avec les fonctionnaires techniquement compétents. Actuellement, le cabinet des Affaires européennes essaie, en collaboration avec le service des Affaires européennes du ministère des Affaires étrangères et avec la Représentation permanente de la Belgique auprès des Communautés européennes, de mieux définir le rôle

¹¹³ Dès la naissance de la CEEA, la construction européenne a été reconnue comme l'un des objectifs majeurs de la politique belge. Ce point de vue est partagé par la plus grande partie de la classe politique.

¹¹⁴ Cette "règle" souffre des exceptions, notamment en matière d'agriculture, de santé et de marchés publics.

des coordinateurs dans ce cadre.

En outre, le principe de spécialisation appliqué dans l'administration aboutit souvent à confier la transposition à des fonctionnaires n'ayant du droit qu'une connaissance limitée, auxquels la pénurie de personnel interdit de demander l'assistance du service juridique du département dont ils font partie.

Un autre défaut d'articulation tient vraisemblablement au manque d'association des parlementaires à la phase de préparation des décisions communautaires. Il est vrai que la multiplication des assemblées dans le système constitutionnel belge rend cette association plus difficile que dans un Etat unitaire.

Des procédures à réaménager

Une réforme administrative menée pour elle-même, en profondeur, ne semble pas concevable à court terme en Belgique. En revanche, les projets de réforme de l'Etat actuellement en discussion entraîneront, s'ils sont adoptés, de profonds remaniements des procédures administratives qui viennent d'être analysées. Il est en effet prévu de régionaliser une part considérable de la compétence agricole et de remodeler la représentation de la Belgique auprès et au sein des organisations internationales ou supranationales.

La majorité parlementaire envisage aujourd'hui de "régionaliser l'application des mesures européennes dans le cadre de la politique de structure commune", de même que "les missions de promotion", en laissant toutefois au niveau national "la politique de marché et des prix, la politique des produits et la politique sanitaire... vu l'Union économique et monétaire". En pareille perspective, une restructuration du ministère de l'Agriculture et des organismes publics qui en dépendent paraît inévitable.

Les compromis politiques prévoient également de contraindre l'autorité nationale à conclure avec les Régions ou Communautés des accords réglant la représentation de la Belgique auprès des Communautés et la procédure relative à la prise de décision, à défaut de consensus, dans cette enceinte; tant que cet accord n'est pas conclu, une concertation sera obligatoire pour toutes les matières mixtes. De plus, les exécutifs régionaux participeraient directement, dans leurs domaines de compétence, aux travaux des institutions communautaires comme le font déjà les exécutifs communautaires. Ici aussi, un réaménagement des structures et des procédures administratives étudiées semble inéluctable. Il est néanmoins indispensable de préserver le rôle de coordination générale de la direction des Affaires européennes du ministère des Affaires étrangères et de maintenir les fonctions de liaison et de "surveillance" dévolues à la Représentation permanente dans ses rapports avec les administrations belges, tant nationales que communautaires ou

régionales.

Quant au problème suscité par l'exécution du droit européen dans la sphère de compétence des Communautés ou des Régions, il devrait trouver une solution au moins partielle dans le pouvoir de substitution temporaire qui sera conféré à l'autorité nationale.¹¹⁵ C'est là une façon, somme toute rationnelle, de concilier les exigences de la construction européenne et celles de la réorganisation en profondeur d'un Etat en proie au "mal d'être".

(Louvain-la-Neuve, janvier 1993)

ADDENDUM (JUIN 1993)

La première édition du *Moniteur belge* du 8 mai 1993 publie les textes issus de la révision constitutionnelle du 5 mai ainsi que les lois spéciale et ordinaire "sur les relations internationales des Communautés et des Régions". Au moment où ces lignes sont écrites, d'autres propositions de loi spéciale et de loi ordinaire, "visant à achever la structure fédérale de l'Etat", sont toujours en discussion au Parlement. Il est cependant permis de relever, dès à présent, les principales répercussions de la réforme de l'Etat sur la problématique des procédures administratives de préparation et de mise en oeuvre des décisions communautaires. Pour la commodité de l'exposé, on distinguera des aspects institutionnels, des aspects matériels et des aspects procéduraux.

LES ASPECTS INSTITUTIONNELS

- (1) L'article 1er nouveau de la Constitution énonce que "La Belgique est un [É]tat fédéral qui se compose des [C]ommunautés et des [R]égions" (voy. la note 4).
- (2) Les autorités fédérales pratiqueront, après les prochaines élections législatives générales, un bicaméralisme atténué et spécialisé. Il sera atténué en ce sens que le Sénat ne sera plus tenu d'examiner un projet de loi adopté par la Chambre des représentants, sauf si quinze sénateurs en font la demande; la Chambre et le Sénat resteront toutefois compétents, sur un pied d'égalité, pour dix matières énumérées à l'article 41 nouveau de la Constitution. Ce bicaméralisme sera par ailleurs spécialisé, en ce sens que la mise en cause de la responsabilité ministérielle sera du ressort exclusif de la Chambre des représentants et que le Sénat n'interviendra plus dans la procédure d'élaboration des lois portant sur la naturalisation, la responsabilité civile et pénale des ministres fédéraux, les budgets et les comptes de l'Etat et le contingent de l'armée (Const., art. 26, al. 2, nouveau et art. 88 nouveau).
- (3) A partir des prochaines élections législatives générales, les membres de tous les conseils communautaires ou régionaux seront élus directement pour des périodes de cinq ans (Const., art. 59^{quater} nouveau). Cependant, le Conseil de la Communauté française comprendra les élus du Conseil régional wallon, auxquels se joindront 19 conseillers régionaux bruxellois de langue française, élus par leurs pairs; le Conseil

¹¹⁵ Voy. les développements consacrés à cette question dans la section traitant de l'association des Communautés et des Régions à la mise en oeuvre du droit communautaire.

flamand comprendra, outre les élus de la Région flamande, 6 conseillers régionaux bruxellois de langue néerlandaise (voy. la note 9).

- (4) Les membres des exécutifs communautaires ou régionaux, désormais dénommés "gouvernements", ne devront plus nécessairement faire partie de leurs conseils respectifs.
- (5) L'existence d'une Conférence interministérielle de la politique étrangère (voy. le texte auquel se rapporte la note 27) est désormais imposée par une disposition légale. Le gouvernement fédéral est tenu d'y informer régulièrement les gouvernements communautaires et régionaux de la politique étrangère.
- (6) A la faveur d'un récent remaniement ministériel, Mme M. de Galan a remplacé Mme L. Onckelinx à la tête du département de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'environnement.
- (7) La loi ordinaire visant à achever la structure fédérale de l'État transfèrera aux Régions les missions, le personnel et les biens de l'O.N.D.A.H. liés à la promotion agricole et intégrera au ministère fédéral de l'Agriculture la partie non transférée aux Régions.

LES ASPECTS MATERIELS

- (8) L'article 68 nouveau de la Constitution accorde aux Communautés et aux Régions le droit de conclure les traités portant sur les matières qui relèvent de leur compétence.
- (9) Le fonds d'investissement agricole ressortira désormais à la compétence régionale. Celle-ci comprendra aussi, notamment, la politique de promotion des produits agricoles et horticoles ainsi que l'application des mesures européennes en matière de structure agricole, lorsqu'elles ont trait à l'aide à l'agriculture dans les régions défavorisées et au développement rural, dans le cadre du fonds agricole. Les régions seront également compétentes pour l'application, dans le cadre de la P.A.C., des mesures européennes relatives à l'environnement, à la rénovation rurale, aux forêts et à la conservation de la nature.
- (10) En vertu de l'article 25^{ter} nouveau de la Constitution, la compétence résiduelle continuera à appartenir à l'autorité fédérale tant que de nouvelles dispositions constitutionnelles et légales n'auront pas fixé les

conditions et modalités du transfert de cette compétence aux Communautés et aux Régions, et déterminé les attributions exclusives que conservera la collectivité nationale.

LES ASPECTS PROCEDURAUX

- (11) Les lois sur les relations internationales des Communautés et des Régions requièrent que "les propositions de règlement et de directive et, le cas échéant, des autres actes à caractère normatif de la Commission des Communautés européennes" soient communiquées aux Chambres législatives fédérales et aux conseils communautaires ou régionaux, chacun pour ce qui le concerne, "dès leur transmission au Conseil des Communautés européennes".
- (12) Les procédures d'association des Communautés et des Régions à la préparation et à l'exécution du droit communautaire seront régies dorénavant par des dispositions légales nouvelles dont la portée n'est pas fondamentalement différente des règles antérieurement en vigueur: dans l'attente de la conclusion d'un accord de coopération, "une concertation associant l'autorité nationale et les exécutifs [communautaires et régionaux] aura lieu pour la préparation des négociations et des décisions, ainsi que le suivi des travaux des organisations internationales et supranationales relatifs aux matières relevant des compétences communautaires ou régionales" (article 92^{bis}, §4^{bis}, al. 2 nouveau, de la loi spéciale de réformes institutionnelles).

En ce qui concerne plus particulièrement la politique agricole, la loi spéciale aujourd'hui en discussion disposera que "l'autorité fédérale se concertera avec les gouvernements régionaux concernés pour la préparation des négociations et des décisions, ainsi que pour le suivi des activités des institutions européennes". Il est en outre prévu qu'"au niveau européen, les représentants des Régions siègent, outre les représentants fédéraux, au sein des comités techniques"

- (13) Le paragraphe 6 du nouvel article 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles autorise les gouvernements communautaires et régionaux à engager la Belgique au sein du Conseil des Communautés européennes conformément à un accord de coopération à conclure entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions.

(14) "Afin de garantir le respect des obligations internationales et supranationales", l'article 68 nouveau de la Constitution accorde aux autorités fédérales le pouvoir de se substituer temporairement aux Communautés ou aux Régions, aux conditions fixées par le paragraphe 3 du nouvel article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles:

- 1° la Communauté ou la Région intéressée doit avoir été mise en demeure trois mois auparavant;
- 2° elle doit avoir été associée à l'ensemble de la procédure de règlement du différend, y compris à la procédure devant la "juridiction internationale ou supranationale" qui a condamné la Belgique du fait du non-respect desdites obligations internationales;
- 3° le cas échéant, l'État fédéral doit avoir respecté l'accord de coopération relatif aux modalités de conclusion des traités qui ne portent pas exclusivement sur des matières communautaires ou régionales.

Le cas du DANEMARK*

Peter Nødergaard

1. INTRODUCTION

Ce rapport présente une analyse du processus décisionnel danois en matière de politiques communautaires. Il mettra l'accent sur le système de coordination des politiques communautaires et les différentes institutions qui le composent. L'on verra en particulier que le processus décisionnel danois en matière de politiques communautaires est étroitement coordonné et fortement centralisé, essentiellement en raison de la traditionnelle réticence danoise à l'égard de l'intégration européenne.

Les institutions participant au processus décisionnel danois reflètent également l'attitude danoise habituelle vis-à-vis de l'intégration européenne. C'est pourquoi, le parlement danois est confronté à des problèmes de contrôle de ce processus, en particulier lorsque le pays est dirigé par des gouvernements majoritaires.

2. COORDINATION DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

Les systèmes de coordination des politiques communautaires diffèrent d'un Etat membre à l'autre. D'un point de vue horizontal, la raison est que les divers Etats membres pratiquent des méthodes de coordination différentes. Par contre, sous l'angle vertical, cette divergence s'explique par le fait que certains Etats membres utilisent un système centralisé de coordination des politiques communautaires, alors que d'autres s'appuient sur un système décentralisé.

* Traduction française du texte original en langue anglaise, réalisée par la Section française des Services linguistiques de l'IEAP.