

Chapitre 10

L'autonomie

Cécile Pietquin
Pierre-Olivier de Broux

- 248 ► Corollaire du principe de l'exclusivité des compétences, le principe d'autonomie implique que les entités fédérées ont reçu « toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées », et que « sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées »¹¹⁷⁵. Ce principe d'autonomie s'envisage parfois comme un principe d'égalité¹¹⁷⁶ : il n'existe pas de hiérarchie entre les différentes entités, l'autorité fédérale ne pouvant pas faire prévaloir sa propre conception de l'intérêt général sur celle des entités fédérées¹¹⁷⁷. Ce principe d'égalité se concrétise au sein de la hiérarchie des normes : la loi, les décrets et les ordonnances (avec toutefois quelques nuances pour ces dernières¹¹⁷⁸) se situent au même niveau de la pyramide. Il n'existe donc pas de principe similaire à celui allemand du *Bundesrecht bricht Landesrecht*, qui établirait une certaine supériorité de la loi fédérale sur les actes législatifs fédérés¹¹⁷⁹.
- 249 ► L'une des conséquences de ce principe est que les compétences des entités fédérées doivent s'interpréter de manière large, et par hypothèse, celle de l'autorité fédérale, de manière stricte. La Cour constitutionnelle rappelle notamment que

(1175) C.C., n° 168/2004 du 28 octobre 2004, B.3.2.

(1176) Sur le principe d'égalité, voy. dans le présent ouvrage, « L'égalité et la non-discrimination », n° 340.

(1177) C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, v° « Système de répartition des compétences », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 832.

(1178) Spécialement l'existence – théorique à ce jour – d'un pouvoir de tutelle fédéral prévu par les articles 45 et 46 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

(1179) Il existe néanmoins quelques exceptions à l'égalité de principe, comme celle prévue à l'article 170, § 2, de la Constitution, qui instaure une hiérarchie entre la loi fiscale et le décret fiscal, consacrant la primauté du premier sur le second (voy. G. ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *A.P.T.*, 2018/4, pp. 396-399). Voy. aussi, dans le présent ouvrage, « Les principes budgétaires et fiscaux », nos 371-373.

la réforme intervenue en 1980 « a incontestablement approfondi l'autonomie des communautés et appliqué le principe de l'autonomie pour la Région wallonne et la Région flamande. Il faut considérer que le constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles aux matières qui leur ont été transférées »¹¹⁸⁰. Les compétences qui ont été attribuées aux entités fédérées sont supposées l'avoir été de manière globale, « dans la plus large acception du terme », et les entités fédérées disposent donc de la « plénitude de compétences »¹¹⁸¹. Les compétences sont donc réputées avoir été transférées, sauf exceptions expressément mentionnées, de manière homogène¹¹⁸².

- 250 ► Une autre conséquence de ce principe d'autonomie se retrouve dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle : la Cour refuse de sanctionner, pour violation des principes d'égalité et de non-discrimination, une différence de traitement découlant de dispositions régionales ou communautaires différentes : « une différence de traitement dans des matières où les communautés et les régions disposent de compétences propres est la conséquence possible de politiques distinctes permises par l'autonomie qui leur est accordée par la Constitution ou en vertu de celle-ci ; une telle différence ne peut en soi être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Cette autonomie serait dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe des différences de traitement entre les destinataires de règles s'appliquant à une même matière dans les diverses communautés et régions était jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution »¹¹⁸³. La répartition des compétences devenant la justification même de la différence de traitement, on peut considérer que cette jurisprudence instaure une sorte de primauté des règles répartitrices de compétences sur l'application des articles 10 et 11 de la Constitution¹¹⁸⁴.

(1180) C.C., n° 124/2008 du 1^{er} septembre 2008, B.8.3.

(1181) C.C., n° 25/1986 du 26 juin 1986, B.5.2 ; C.C., n° 33/2011 du 2 mars 2011, B.4.2 ; C.C., n° 76/2012 du 14 juin 2012, B.5.2 ; C.C., n° 145/2015 du 22 octobre 2015, B.6.1.

(1182) C.C., n° 2/97 du 16 janvier 1997, B.2.1 : la Cour évoque « l'intention, exprimée dans les mêmes travaux préparatoires, de transférer des ensembles homogènes de compétences ». Cette intention, réitérée lors de la sixième réforme de l'État, doit néanmoins être fortement nuancée eu égard à l'éclatement des compétences qui caractérise plutôt certaines matières (voy. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ [dir.], *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, coll. Les Dossiers du Journal des tribunaux, n° 98, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 98-101 et 111-116). Voy. dans le présent ouvrage, « Les sources de la répartition des compétences », n° 32.

(1183) C.C., n° 151/2007 du 12 décembre 2007, B.13.3 ; C.C., n° 50/92 du 18 juin 1992, B.4 ; C.C., n° 74/92 du 18 novembre 1992, B.3.11 ; C.C., n° 78/92 du 17 décembre 1992, B.5.7 ; C.C., n° 119/2004 du 30 juin 2004, B.4.2 ; C.C., n° 127/2007 du 4 octobre 2007, B.4 ; C.C., n° 63/2011 du 5 mai 2011, B.3.4 ; C.C., n° 55/2013 du 18 avril 2013, B.5.2.

(1184) S. VAN DROOGHENBROECK, « Le fédéralisme sous la contrainte du droit des droits de l'homme ? », in E. VANDENBOSSCHE et S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Europese voorschriften en Staatshervorming/Contraintes européennes et réforme de l'État*, Bruges, die Keure, 2013,

- 251 ► Cinq limites au principe d'autonomie peuvent être relevées, notamment par renvoi à d'autres chapitres de cet ouvrage. Les figures étudiées ici ou ailleurs constituent en effet souvent des limites, exceptions ou nuances à d'autres principes, ou constituent même des principes fondamentaux du système fédéral belge, tel celui de la loyauté fédérale.

Section 1.

L'interdiction de rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice, par une autre collectivité, de ses compétences

- 252 ► Une première limite au principe d'autonomie est celle qui interdit de rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice, par une autre collectivité, de ses compétences. Ce principe découle du principe de loyauté fédérale, et est donc étudié dans la contribution éponyme. Cette interdiction a parfois pour conséquence la nécessité de respecter des procédures de coopération, voire l'obligation de conclure un accord de coopération. Ces deux hypothèses plus spécifiques sont abordées ci-après (*infra*, sect. 4 et 5).

Section 2.

Le principe de l'union économique et monétaire

- 253 ► Une seconde limite découle du principe de l'union économique et monétaire, auquel l'exercice de ses compétences par une collectivité ne peut pas davantage porter atteinte. Cette limite est également étudiée dans une autre contribution du présent ouvrage.

Section 3.

Le principe de *standstill*

- 254 ► Une troisième limite se présente sous la forme du principe de *standstill*, tel que prévu par les articles 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises et 16*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Ces articles, insérés dans les lois spéciales en 2001, avaient

pp. 295-339 ; G. ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *op. cit.*, p. 390. Voy. dans le présent ouvrage, « L'égalité et la non-discrimination », n^{os} 353 et s.

pour objectif d'éviter que les régions, désormais compétentes pour les institutions provinciales et communales, n'usent de cette compétence pour porter atteinte aux garanties prévues pour la minorité linguistique dans les communes périphériques, ou qu'il ne soit porté atteinte au caractère bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale. Le législateur spécial a dès lors imposé aux régions certaines limites, afin d'assurer que l'équilibre linguistique soit préservé¹¹⁸⁵. Ces articles constituent en réalité une limite à l'exercice de la compétence des régions, plutôt qu'une règle répartitrice de compétences¹¹⁸⁶.

Pour atteindre l'objectif de protection des minorités linguistiques, ces deux dispositions prévoient respectivement que les décrets, ordonnances, règlements et actes administratifs ne peuvent porter atteinte aux garanties octroyées aux francophones dans les communes périphériques ; aux garanties octroyées aux francophones, néerlandophones et germanophones dans les communes de langue allemande, dans les communes malmédiennes ainsi que dans les communes limitrophes ; et aux garanties octroyées tant aux francophones qu'aux néerlandophones qui résident à Bruxelles¹¹⁸⁷. L'application de ces dispositions a par la suite été étendue aux communautés et aux pouvoirs locaux. Cette extension était, à l'origine, contestée en doctrine¹¹⁸⁸, bien qu'elle ait été consacrée tant par la Cour constitutionnelle que par le Conseil d'État¹¹⁸⁹. La Cour constitutionnelle avait, à cet égard, jugé que « la *ratio legis* de l'article 16*bis* confirme que cette disposition, dictée par le souci du législateur spécial de réaliser un équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'État belge, et qui constitue un élément fondamental de l'équilibre institutionnel de l'État belge, doit être interprétée comme imposant, tant aux

(1185) Cette limitation à l'autonomie des Communautés et des Régions s'est également exprimée à travers certaines exceptions territoriales expressément mentionnées dans la L.S.R.I. : par exemple, en ce qui concerne la compétence relative aux changements et rectifications des limites des communes périphériques et des communes de Comines-Warneton et de Fourons, et en ce qui concerne la compétence relative aux agglomérations et fédérations pour ces mêmes communes ; voy. D. DÉOM et Br. LOMBAERT, « L'autonomie et le financement des provinces et des communes », *A.P.T.*, 2002, liv. 2-4, pp. 174-175.

(1186) C.E., avis n° 40.684/VR du 20 juin 2006 (*Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., sess. 2005-2006, n° A-244/2), avis n° 42.101/3 du 30 janvier 2007, et avis n° 62.786/1 du 13 février 2018, pp. 12-16. G. Rosoux utilise l'expression judicieuse de « principe modérateur de l'exercice d'une compétence » (*Contentieux constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 549).

(1187) Les communes concernées sont reprises aux articles 6, 7 et 8 des lois coordonnées le 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative.

(1188) J. VELAERS, « De splittings van de kieskring BHV en de bijzondere regelingen voor de randgemeenten: de bevoegdheid van de algemene vergadering van de raad van State, de benoeming van de burgemeesters en de *standstill* », in J. VELAERS, J. VANPRAET, W. VANDENBRUWAENE et Y. PEETERS (dir.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Bruxelles, Intersentia, 2014, p. 197.

(1189) C.C., n° 35/2003 du 25 mars 2003, B.9.1 ; C.C., n° 95/2010 du 29 juillet 2010 ; C.C., n° 124/2010 du 28 octobre 2010 ; C.E., avis n° 118.134 du 9 avril 2003 ; C.E., avis n° 143.469 du 21 avril 2005 (voy. not. N. BONBLED, v° « Minorités linguistiques », in M. UYTENDAELE, M. VERDUSSEN [dir.], *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État, op. cit.*, pp. 576-577).

législateurs régionaux qu'aux législateurs communautaires, le respect des garanties en faveur des néerlandophones, des francophones et des germanophones dans les communes à statut linguistique spécial »¹¹⁹⁰. Le législateur spécial a mis fin à la controverse en 2012¹¹⁹¹. L'article 16*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles vise désormais expressément les communautés, les régions et les pouvoirs locaux. L'article 5*bis* de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises a également été modifié afin d'inclure la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande et la Commission communautaire commune. En ce qui concerne l'extension de l'application du principe de *standstill* aux pouvoirs locaux, les travaux préparatoires précisent que la notion doit être interprétée au sens large, et comprend les provinces, communes, intercommunales, partenariats intercommunaux, C.P.A.S., fabriques d'église et les institutions qui en dépendent¹¹⁹².

- 255 ► Les articles précités ne donnent pas de précisions sur la nature des garanties concernées. Les travaux parlementaires expliquent que l'expression vise toutes les dispositions « qui organisent un régime spécifique au profit des particuliers cités dans le texte, et de manière générale, toute disposition qui peut être identifiée comme protégeant les particuliers et plus particulièrement les mandataires publics dans les communes visées »¹¹⁹³. Il ne peut pas être question pour les régions, par exemple, d'imposer des conditions de vote ou d'éligibilité supplémentaires portant sur l'appartenance linguistique. Les travaux préparatoires soulignent aussi que « la connaissance linguistique requise pour les mandataires dans les communes de la périphérie et à la frontière linguistique est d'ailleurs réglée dans la loi "de pacification", dont les dispositions restent une compétence fédérale »¹¹⁹⁴. L'on doit inclure encore, au titre de ces limites à l'exercice des compétences des communautés et des régions, les lois fédérales relatives à l'emploi des langues en matière administrative et dans l'enseignement, ainsi que les « mesures d'exécution pratiques en matière d'enseignement » visées par l'article 5 de la loi spéciale du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise¹¹⁹⁵. Par ailleurs, les régions ne peuvent mener de politique concernant les communes à statut linguistique spécial qui priveraient ces communes d'une partie de leur autonomie ou de leurs compétences, alors que celles-ci seraient reconnues

(1190) C.C., n° 95/2010 du 29 juillet 2010, B.15.1.

(1191) L. spéc. 19 juillet 2012 modifiant l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

(1192) *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2011-2012, n° 5-1566/1, p. 3.

(1193) *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2000-2001, n° 2-709/7, pp. 11 et 12.

(1194) *Ibid.*

(1195) N. BONBLED, v° « Minorités linguistiques », *op. cit.*, pp. 575-576.

aux autres communes¹¹⁹⁶. Enfin, « mises à part les règles auxquelles il est fait expressément référence dans le projet de loi, il reviendra finalement à la Cour [constitutionnelle] et au Conseil d'État d'apprécier quelles sont les règles actuellement en vigueur que l'on doit considérer comme des garanties »¹¹⁹⁷. L'absence de législation ne constituerait néanmoins pas une garantie au sens de ces articles. Il n'est toutefois pas non plus impossible que de nouvelles obligations soient adoptées, en lien avec l'emploi des langues, pour autant qu'elles ne portent pas atteinte aux garanties existantes¹¹⁹⁸.

- 256 ► Selon la Cour constitutionnelle, le champ d'application de cette restriction apportée à la compétence des régions n'a pas lieu d'être limité à la seule matière des pouvoirs subordonnés. La Cour l'envisage plutôt comme s'appliquant à l'ensemble des compétences régionales. Dans son arrêt n° 104/2007 par exemple, la Cour a examiné si la condition de démontrer la volonté d'apprendre le néerlandais afin d'obtenir un logement social ne portait pas atteinte aux garanties dont jouissent les locataires ou les candidats locataires francophones qui occupent ou qui souhaitent obtenir une habitation sociale située sur le territoire d'une des communes citées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative¹¹⁹⁹. Il serait, en effet, peu logique que les régions soient limitées dans l'exercice de leurs compétences à l'égard des pouvoirs subordonnés, mais puissent porter atteinte aux dites garanties via l'exercice d'autres compétences. Cette interprétation est renforcée par le fait que cette restriction est reprise dans une disposition générale, plutôt que dans une disposition traitant spécifiquement de la répartition des compétences en matière de pouvoirs subordonnés¹²⁰⁰. En ce qui concerne le champ d'application temporel, les garanties dont le respect devait être assuré étaient au départ celles qui étaient en vigueur au 1^{er} janvier 2002. Le législateur spécial a modifié cette date, afin d'inclure désormais les garanties existant

(1196) *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2000-2001, n° 2-709/7, pp. 11 et 12.

(1197) *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2000-2001, n° 2-797/7, p. 157. Voy. G. ROSOUX, *Contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 550-552.

(1198) J. VANPRAET, « De bescherming van "bestaande garanties" in de faciliteitengemeenten en Brussel: artikel 16bis bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 5bis bijzondere Brusselwet », *C.D.P.K.*, 2011, liv. 4, pp. 508-509 ; C.C., n° 104/2007 du 12 juillet 2007, B.8.1 ; C.C., n° 101/2008 du 10 juillet 2008, B.17.1 et B.17.2 ; C.C., n° 7/2012 du 18 janvier 2012.

(1199) C.C., n° 104/2007 du 12 juillet 2007, B.10 : la Cour a répondu par la négative, considérant que cette disposition n'impliquait aucune obligation de résultat quant à l'apprentissage de la langue par les personnes concernées, ni d'obligation d'utiliser le néerlandais pour le locataire ou candidat locataire dans ses rapports avec le bailleur de l'habitation sociale. La Cour a également relevé qu'il existait suffisamment de garanties pour que les locataires ou candidats-locataires puissent maintenir des contacts écrits et oraux en français s'ils le souhaitent ; voy. aussi, toujours en matière de logement, C.C., n° 101/2008 du 10 juillet 2008 ; C.C., n° 136/2019 du 17 octobre 2019.

(1200) J. VANPRAET, « De bescherming van "bestaande garanties" in de faciliteitengemeenten en Brussel: artikel 16bis bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 5bis bijzondere Brusselwet », *op. cit.*, pp. 508-509.

au 14 octobre 2012¹²⁰¹. La modification opérée avait notamment pour objectif que les nouvelles garanties mises en place par la sixième réforme de l'État soient incluses dans ce mécanisme de protection. Au titre de ces nouvelles garanties, on trouve la procédure spécifique relative à la nomination des bourgmestres des six communes périphériques, ainsi que le droit de voir le contentieux administratif relatif aux six communes périphériques tranché par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État lorsque les conditions prévues par la loi sont remplies¹²⁰². Les bénéficiaires de ces dispositions, enfin, sont les particuliers établis dans les communes visées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. La Cour constitutionnelle a dès lors, par exemple, refusé de reconnaître une violation de l'article 16*bis* par l'adoption d'un décret touchant au subventionnement de missions sectorielles des communes (notamment en matière de culture et d'enseignement), et au subventionnement général de celles-ci. De manière plutôt lacunaire, voire péremptoire, la Cour a en effet considéré que les règles en matière de financement des communes, donc ayant exclusivement les communes pour destinataires, n'étaient pas en mesure de porter atteinte aux garanties des habitants francophones dans les communes périphériques¹²⁰³.

- 257 ► Le respect de cette clause de *standstill* est enfin assuré par une procédure spécifique¹²⁰⁴, supposée renforcer l'effectivité de ces clauses de protection des minorités¹²⁰⁵.

Section 4.

La coopération procédurale et institutionnelle

- 258 ► Le droit belge de la répartition des compétences a également multiplié, au fil des réformes de l'État, les mécanismes de coopération procédurale ou institutionnelle. Ces mécanismes nuancent tout autant le principe d'autonomie ici

(1201) Art. 2 et 3 de la loi spéciale précitée du 19 juillet 2012 ; *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2011-2012, n° 5-1566/1.

(1202) *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2011-2012, n° 5-1563/1 et n° 5-1565/1 ; voy. égal. C.C., n°s 57/2014 et 58/2014 du 3 avril 2014, B.6.6 ; et C. BAEKELAND et B. NELISSEN, « De randgemeenten en hun bijzondere regeling na de Zesde Staatshervorming: *kicking the can down the road?* », in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE et W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Bruges, die Keure, 2014, pp. 255-276.

(1203) C.C., n° 59/2017 du 18 mai 2017, B.9.3 et B.9.4.

(1204) Art. 16*ter* de la loi spéciale du 8 août 1980 et art. 5*ter* de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Sur ce point, voy. not. P. BOUCQUEY, « Les nouvelles compétences de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État », *A.P.T.*, 2002, pp. 142-143. Voy. p. ex. C.C., n° 95/2010 du 29 juillet 2010, B.12.

(1205) G. ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *op. cit.*, p. 379.

étudié que le principe d'exclusivité des compétences¹²⁰⁶. Ils sont le plus souvent prévus par les règles répartitrices de compétences (*infra*, pt 1), et leur violation ouvre la voie tant de la saisine du Comité de concertation¹²⁰⁷ que de l'annulation de la norme¹²⁰⁸. Exceptionnellement, et dans la continuité de la jurisprudence développée au sujet des accords de coopération, le juge constitutionnel pourrait lui-même dessiner les contours de nouveaux mécanismes de coopération procédurale (*infra*, pt 2).

1. Les obligations de coopération procédurale ou institutionnelle prévues par les règles répartitrices de compétences

259 ► Plusieurs mécanismes de coopération dite « procédurale » ont été mis en place par la loi spéciale. Ceux-ci sont essentiellement prévus par les articles 6, § 2, et 6*bis* de la L.S.R.I. Il est question de « concertation », d'« association », d'« information », de « notification », d'« avis conforme », sans donner plus d'information sur la manière dont ces modes de coopération doivent s'exercer¹²⁰⁹. La coopération dite « institutionnelle », quant à elle, rassemble les méthodes et les lieux institutionnels permettant le dialogue entre les entités, à savoir essentiellement les conférences interministérielles (organisées au sein du Comité de concertation¹²¹⁰), et les représentations d'entités fédérale ou fédérées au sein des institutions d'une autre entité fédérale ou fédérée, prévues à l'article 92*ter* de la L.S.R.I. L'autonomie qui reste à l'autorité compétente est plus ou moins substantielle, selon l'ampleur de la coopération qui lui est imposée.

Pour les formes plus légères, telles les procédures d'information, d'avis ou d'association, la collectivité garde totalement son pouvoir de décision¹²¹¹. La procédure d'information vise ainsi à mettre au courant une autre collectivité de la norme que l'on envisage de prendre, afin que celle-ci puisse examiner si la norme envisagée n'engendre pas un conflit de compétences ou un conflit d'intérêts. Cette procédure peut avoir lieu après l'adoption de la norme, et n'appelle pas spécifiquement une réaction de la part de l'autorité informée¹²¹². La

(1206) Voy. dans le présent ouvrage, « L'exclusivité des compétences », n^{os} 185 et s.

(1207) Art. 33 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

(1208) Art. 30*bis* de la loi spéciale du 16 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et art. 14*bis* des lois coordonnées le 19 janvier 1973 sur le Conseil d'État.

(1209) Pour un relevé pratiquement exhaustif de ces mécanismes, voy. J. VANDE LANOTTE *et al.*, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2015, n^{os} 1612-1615.

(1210) Conformément à l'article 31*bis* de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

(1211) A. HÉRAUT et A.-St. RENSON, « La coopération dans l'exercice des compétences », in M. VERDUSSEN et C. ROMAINVILLE (dir.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 144.

(1212) *Ibid.*

procédure d'avis permet à l'autorité consultée d'exprimer son opinion sur la norme envisagée, et lui permet dès lors d'argumenter sa position. Les procédures d'association ou de concertation, quant à elles, vont encore un cran plus loin : l'autorité informée peut non seulement remettre un avis, mais l'autorité qui adopte la norme doit pouvoir démontrer qu'elle a tenu compte de cet avis, en motivant les raisons pour lesquelles elle décide de le suivre ou non, permettant la mise en place d'un débat constructif entre les différentes entités¹²¹³.

Les autres exigences de coopération procédurale ou institutionnelle, tels l'avis conforme, l'approbation, l'accord ou la représentation d'autres entités (fédérale ou fédérées) au sein des organes de décision, affectent de façon bien plus déterminante l'exercice des compétences par l'entité compétente. Le plus souvent, l'entité compétente ne peut en effet pas prendre une décision contraire aux avis, accords ou opinions exprimés par les autres entités consultées¹²¹⁴.

2. Les obligations de coopération procédurale « prétorienne »

260 ► De façon tout à fait originale, mais dans la foulée d'une jurisprudence déjà mieux établie pour les accords de coopération¹²¹⁵, la Cour constitutionnelle a créé une nouvelle obligation de « concertation préalable » notamment en matière de collecte de piles et accumulateurs usagés et déchets d'équipements électriques et électroniques¹²¹⁶. La norme wallonne unilatérale a en effet été annulée par la Cour, pour violation du principe de loyauté fédérale, dès lors qu'elle aurait dû être adoptée *de manière concertée*¹²¹⁷. Comme le souligne Géraldine Rosoux, dans cet arrêt, c'est « la nécessité d'une cohérence, dans

(1213) *Ibid.*, p. 145 ; P. TAPIE, « Les conflits d'intérêts dans un État fédéral », in *Les conflits d'intérêts : quelle solution pour la Belgique de demain ?*, Actes des journées d'étude des 30 et 31 janvier 1990 à Namur, Namur, Publ. Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, 1990, pp. 25-80.

(1214) Y. PEETERS, « Samenwerking in het federale België », in Br. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Bruges, die Keure, 2017, pp. 113-114. De tels accords ou désaccords ne sont cependant pas facilement identifiables. Ainsi, par exemple, pour ce qui concerne la concertation et l'éventuel accord imposé par l'article 5, § 1^{er}, I, alinéas 3 à 9, de la L.S.R.I. en matière d'agrément des hôpitaux, les rapports annuels 2019 et 2020 de la Cour des comptes indiquent seulement l'existence de rapports de la Cour – 3 en 2020, 4 en 2019 – relatifs à la modification des normes d'agrément des hôpitaux, mais ces rapports ne sont pas publiés. On ne connaît donc pas la conclusion positive ou négative desdits rapports, seule une conclusion négative déclenchant les mécanismes de coopération imposés. Par ailleurs, par nature, en cas de désaccord, la norme concernée n'est en principe pas adoptée. C'est très exceptionnellement que l'absence d'accord ou le désaccord est révélé (voy. p. ex. C.C., n° 74/96 du 11 décembre 1996). L'avis conforme favorable ou l'accord sont en revanche plus visibles, par exemple dans le préambule de chaque arrêté de reconnaissance comme centre touristique, conformément à l'article 6, § 6bis, de la L.S.R.I. (voy. p. ex. l'arrêté ministériel du 23 juin 2021 de reconnaissance de la ville de Couvin comme centre touristique, *M.B.*, 7 juillet 2021).

(1215) Voy. *infra*, n° 267.

(1216) C.C., n° 37/2018 du 22 mars 2018, B.10.2 et B.10.3.

(1217) Voy. dans le présent ouvrage, « La loyauté fédérale et la proportionnalité », n° 280.

le respect de l'exclusivité des compétences, qui impose non pas un accord de coopération, mais une concertation préalable obligatoire »¹²¹⁸. Ces obligations prétoriennes de concertation ont été invoquées à diverses autres occasions, sans cependant convaincre la Cour¹²¹⁹.

Section 5.

Les accords de coopération

261 ► Dernière limite au principe d'autonomie, la coopération dite « conventionnelle », en particulier lorsque la conclusion d'accords de coopération est rendue obligatoire par la loi (*infra*, pt 1) ou par le juge (*infra*, pt 2).

1. Les accords de coopération prévus par les règles répartitrices de compétences

262 ► Introduits lors de la troisième réforme de l'État dans un titre IVbis de la L.S.R.I. intitulé « la coopération entre l'État, les Communautés et les Régions », les accords de coopération sont la figure privilégiée du fédéralisme coopératif, notamment pour rassurer certains négociateurs politiques craignant les conséquences négatives de l'accroissement de l'autonomie des entités fédérées¹²²⁰. Obligeant les différentes entités à exercer leurs compétences en tenant compte de la manière dont les autres entités vont exercer les leurs, cette forme de coopération implique nécessairement une certaine limitation de l'autonomie des autorités en cause. Les accords de coopération permettent de « compléter » le principe de l'exclusivité des compétences, selon les termes du législateur spécial, et non d'y déroger¹²²¹. Ils permettent en effet « de résoudre la difficulté, inhérente à un système de compétences exclusives, de mener une politique

(1218) G. ROSOUX, *Contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, p. 533. La Cour a dû taper sur le même clou (C.C., n° 163/2020 du 17 décembre 2020) après que la Région wallonne a à nouveau adopté une définition du producteur, sans la concertation préalable imposée par l'arrêt n° 37/2018.

(1219) Voy. p. ex. C.C., n° 106/2021 du 15 juillet 2021 ; C.C., n° 49/2021 du 18 mars 2021.

(1220) J. POIRIER, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *Rev. dr. U.L.B.*, 2006, p. 265. Voy. égal. Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, die Keure, 2016 ; J. VANPRAET et Y. PEETERS, « Autonomie en samenwerking in het federale België », in E. VANDENBOSSCHE (dir.), *Evoluties in het Belgisch coöperatief federalisme/Évolutions dans le fédéralisme coopératif belge*, Bruges, die Keure, 2013, pp. 101-154 ; J. POIRIER et K. MUNUNGU LUGUNGU, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux : entre "sources du droit" et *soft law* », in I. HACHEZ *et al.* (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 2, *Normes internes infraconstitutionnelles*, Limal-Bruxelles, Anthemis-Publ. F.U.S.L., 2013, pp. 889-937.

(1221) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1988, n° 47-516/1, p. 30 ; *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1988, n° 47-405/2, p. 7.

commune »¹²²², en ayant pour objectif de « promouvoir l'exercice harmonieux, loyal et efficace des compétences nationales, communautaires et régionales »¹²²³ et de remédier au « morcellement des compétences et [à] la formulation trop détaillée parfois incohérente des attributions de compétences »¹²²⁴. Cette coopération n'est pas dépourvue de risques, en ce que la nécessité de s'entendre sur des politiques communes, avec le temps et les coûts que cela engendre, peut bloquer le processus décisionnel, et empêcher la réalisation d'une politique efficiente¹²²⁵.

- 263 ►** L'article 92*bis* de la L.S.R.I., qui met en place le mécanisme des accords de coopération, prévoit, selon les cas, une faculté ou une obligation de coopérer dans le chef des différentes entités.

Les accords de coopération facultatifs, prévus à l'article 92*bis*, § 1^{er}, de la L.S.R.I.¹²²⁶, « portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun ». La disposition est rédigée de manière particulièrement large, et les matières sur lesquelles un tel accord pourra être conclu sont vastes ; les entités fédérées sont donc, dans une certaine mesure, libres de choisir de limiter leur autonomie si elles estiment que cela s'avère nécessaire ou utile pour exercer au mieux leurs compétences respectives. La limite opposée à cette compétence est que la coopération ne peut « impliquer un échange, un abandon, ou une restitution de compétences telles qu'elles sont déterminées par la Constitution ou en vertu de celle-ci »¹²²⁷. Pour le surplus, les autorités parties à l'accord sont libres de déterminer les modalités et l'étendue de la coopération¹²²⁸.

(1222) C.E., avis n° 41.545/VR du 28 novembre 2006 sur un avant-projet de loi relatif à la modification de la loi du 26 août 2003 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relative à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-service (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2006-2007, n° 3-2114/1, p. 24).

(1223) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1988, n° 47-516/1, pp. 2-3.

(1224) *Ibid.*

(1225) Ce phénomène, appelé le *joint decision trap*, est particulièrement présent en Belgique, et serait même à l'origine du fédéralisme belge, plutôt qu'une de ses conséquences, selon certains auteurs ; voy. à ce sujet J. VANPRAET et Y. PEETERS, « Autonomie en samenwerking in het federale België », *op. cit.*, pp. 103-104.

(1226) La L.S.R.I. concernant la Région wallonne, la Région flamande, la Communauté française et la Communauté flamande, la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises a néanmoins rendu applicable le Titre IV*bis* à la Région de Bruxelles-Capitale. Par ailleurs, l'article 55*bis* de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone rend l'essentiel de ce titre de la L.S.R.I. applicable à la Communauté germanophone.

(1227) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1988, n° 516/1, p. 52. Voy. dans le présent ouvrage, « L'indisponibilité des compétences ».

(1228) P. MINSIER et M. UYTENDAELE, v° « Accords de coopération », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 21.

Certains accords de coopération sont, quant à eux, obligatoires. Ces hypothèses sont énumérées dans l'article 92bis, §§ 2 à 4undecies, de la L.S.R.I., dont la liste ne cesse de s'allonger au fur et à mesure des réformes de l'État. Les obligations prévues par cette disposition ne sont pas applicables à chacune des autorités, et chaque paragraphe précise les autorités concernées, ainsi que les matières pour lesquelles la conclusion d'un accord est obligatoire. Par exemple, les régions doivent conclure un accord de coopération entre elles pour développer des politiques cohérentes sur des matières ayant un impact au-delà des frontières territoriales d'une seule région : cela comprend la gestion des routes, des voies hydrauliques, des services de transports en commun, et des ports dépassant les frontières d'une seule région¹²²⁹. Les régions doivent aussi coopérer avec l'autorité fédérale dans divers domaines où les sphères de compétences risquent de se chevaucher, par exemple en ce qui concerne les politiques d'octroi du permis de travail et du permis de séjour, en ce qui concerne l'application des règles concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, ou encore pour le financement d'investissement, d'aménagement, d'adaptation ou de modernisation des lignes de chemin de fer¹²³⁰. La loi spéciale envisage quelques situations très précises, comme par exemple l'obligation pour les communautés de conclure entre elles un accord pour le règlement des questions relatives à l'École de Navigation à Ostende et à Anvers et son internat¹²³¹ ; cette coopération ayant notamment pour objet de s'assurer que l'École, située sur le territoire de la Communauté flamande, ne supprime pas sa section francophone. Les communautés doivent également s'entendre sur la gestion et le fonctionnement du Jardin Botanique de Meise¹²³². La loi spéciale envisage encore certaines hypothèses dans lesquelles l'autorité fédérale, les communautés et les régions, doivent coopérer, par exemple pour définir les modalités suivant lesquelles des actions peuvent être intentées devant une juridiction supranationale ou internationale¹²³³, ainsi que pour coordonner la politique criminelle et de sécurité¹²³⁴. Enfin, on constate que certaines obligations sont apparues dans la loi spéciale à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle, à l'instar de l'obligation pour l'autorité fédérale et les communautés de conclure un accord pour la coordination de la réglementation et de la régulation des services de communications électroniques¹²³⁵. On le voit : les hypothèses envisagées par la loi spéciale concernent presque

(1229) Art. 92bis, § 2, a) à i), de la L.S.R.I.

(1230) Art. 92bis, § 3, a) à f), et § 4nonies, de la L.S.R.I.

(1231) Art. 92bis, § 4, de la L.S.R.I. ; cet accord de coopération n'a toutefois pas été conclu à ce jour.

(1232) Art. 92bis, § 4quinquies, de la L.S.R.I. ; accord de coopération du 17 mai 2013 entre la Communauté flamande et la Communauté française relatif à la gestion et au fonctionnement du « Jardin Botanique national de Belgique ».

(1233) Art. 92bis, § 4ter, de la L.S.R.I.

(1234) Art. 92bis, § 4decies, de la L.S.R.I.

(1235) Art. 92bis, § 4sexies, de la L.S.R.I.

systématiquement des cas très particuliers, sans qu'il ne ressorte de ces dispositions une réflexion plus générale sur la nécessité ou non de conclure des accords de coopération lorsque l'on se retrouve face à un morcellement de compétences. Il existe d'ailleurs un certain nombre de compétences éclatées entre les différentes entités qui ne font pas l'objet d'une obligation de coopération¹²³⁶. Cette situation a forcément laissé de la place à la Cour constitutionnelle pour étoffer la liste incomplète de l'article 92bis de la L.S.R.I. (nous y revenons ci-dessous)¹²³⁷. Par ailleurs, l'établissement de cette liste n'empêche pas qu'un certain nombre d'accords n'ont, après de nombreuses années, toujours pas été conclus. Le caractère obligatoire de ces accords se traduit alors plutôt en une condamnation au *statu quo* juridique, empêchant les différentes entités d'adopter des règles unilatérales sur la matière concernée, jusqu'à la conclusion dudit accord¹²³⁸. Enfin, notons également que l'accord de coopération a force obligatoire, qu'il s'agisse d'un accord de coopération facultatif ou obligatoire. Le caractère facultatif ou obligatoire a, en effet, uniquement trait à la conclusion de l'accord. Une fois adopté, l'accord de coopération lie dans tous les cas les parties. Le caractère facultatif ou obligatoire implique seulement qu'avant la conclusion de l'accord, les parties peuvent ou non agir de manière unilatérale : dans le cas d'un accord de coopération facultatif, les différentes entités peuvent adopter les normes qu'elles souhaitent sans que cela n'entraîne un excès de compétence¹²³⁹.

- 264 ► En ce qui concerne l'adoption des accords de coopération, les différentes entités doivent s'accorder sur un texte unique. On constate, dans les faits, un rôle prédominant de l'exécutif dans la négociation et dans la conclusion de ces accords, et donc dans la détermination des limites qui seront apportées aux compétences des différentes entités, bien que rien n'interdise techniquement aux assemblées parlementaires de prendre l'initiative d'un accord de

(1236) On pense par exemple à la politique climatique, touchant pourtant à des matières aussi variées que l'environnement, l'énergie, l'agriculture, le transport, l'économie, et bien d'autres encore ; ces compétences étant elles-mêmes éclatées entre les différentes entités belges. Voy. sur ce point M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *Amén.-Env.*, 2018, p. 64.

(1237) H. ORBAN, « Les accords de coopérations obligatoires – Les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2011, p. 10.

(1238) J. POIRIER, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *op. cit.*, p. 271.

(1239) J. VANPRAET et Y. PEETERS, « Autonomie en samenwerking in het federale België », *op. cit.*, pp. 141-143. Aux yeux de la Cour constitutionnelle, en effet : « l'absence d'un accord de coopération dans une matière pour laquelle le législateur spécial ne prévoit pas d'obligation à cette fin n'est pas, en règle, constitutive d'une violation des règles de compétence. Il appartient toutefois aux autorités exerçant des compétences complémentaires d'apprécier l'opportunité de faire usage de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles » (not. C.C., n° 92/2003 du 24 juin 2003, B.10 ; C.C., n° 2/2009 du 15 janvier 2009 ; C.C., n° 168/2011 du 10 novembre 2011, B.22).

coopération¹²⁴⁰. Ces accords doivent ensuite, dans certaines hypothèses, faire l'objet d'un assentiment par la loi, le décret ou l'ordonnance. Ces hypothèses comprennent les accords portant sur des matières devant être réglées par la loi, le décret ou l'ordonnance, les accords portant sur des matières pouvant grever le budget des communautés, des régions ou de l'État, ou des accords qui auraient pour conséquence de lier les Belges individuellement¹²⁴¹. Vu cette définition large, les accords de coopération qui ne doivent pas faire l'objet d'un assentiment sont relativement peu nombreux¹²⁴². C'est cette approbation qui confère à l'accord force de loi. Elle doit, en principe, porter sur l'ensemble des obligations qui pèseront sur les parties à l'accord. Cet aspect a néanmoins été assoupli, en ce que la mise en œuvre de l'accord peut désormais être assurée par des accords de coopération *d'exécution*, qui pourront sortir leurs effets sans qu'un nouvel assentiment ne soit requis¹²⁴³. L'assentiment ne permet par ailleurs pas aux parlementaires d'apporter des modifications au contenu de l'accord ; ils n'ont la possibilité que de l'approuver, ou de le rejeter.

- 265 ► Cette limitation de l'autonomie des entités fédérées est de nature conventionnelle : sauf s'ils ont prévu le contraire, les accords de coopération valablement adoptés ne peuvent plus être modifiés unilatéralement par les entités qui les ont signés. C'est d'ailleurs bien la position adoptée par la section de législation du Conseil d'État, qui explique que le principe *pacta sunt servanda* s'applique aux accords de coopération, et empêche donc les législateurs d'agir dans une

(1240) La notion d'« autorité compétente » contenue dans l'article 92*bis* de la L.S.R.I. n'a en effet jamais été définie ; voy. sur ce point K. MUNUNGU-LUGUNGU, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution *a minima* ? », in J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013) – Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthemis, 2014, p. 499 ; C.E., avis n° 48.754/AG/2 et 48.755/AG/22 du 15 décembre 2010 sur un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 9 septembre 2010 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne, *Doc.*, Parl. w., sess. 2010-2011, n° 347, 9 février 2011, p. 20 ; C.E., avis n° 52.303/AG du 20 novembre 2012 sur une proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 5-1815/2, 5 décembre 2012, p. 10.

(1241) Art. 92*bis*, § 1^{er}, al. 2, de la L.S.R.I.

(1242) H. ORBAN, « Les accords de coopérations obligatoires – Les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle », *op. cit.*, p. 6.

(1243) Art. 92*bis*, § 1^{er}, al. 3, tel que modifié par la loi spéciale du 6 janvier 2014. Sur les limites de la possibilité pour un accord de coopération de déléguer le règlement de certaines matières à un accord de coopération d'exécution, voy. l'avis n° 69323/VR du 17 mai 2021 sur un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération du 31 mai 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne et la Commission communautaire commune concernant des traitements particuliers des données à caractère personnel en vue du traçage et de l'examen des *clusters* et collectivités, en vue de l'application de la quarantaine et du test de dépistage obligatoire et en vue de la surveillance par les inspecteurs sociaux du respect des mesures pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 sur les lieux de travail.

matière régie par l'accord de coopération, tant que celui-ci est en vigueur¹²⁴⁴. La Cour constitutionnelle va dans le même sens, mais en s'appuyant sur le respect de la loyauté fédérale¹²⁴⁵. Cette interprétation pousse dès lors à reconnaître aux accords de coopération une place supérieure aux lois ordinaires, aux décrets et aux ordonnances dans la hiérarchie des normes. Cette valeur supérieure découlerait d'ailleurs davantage de la volonté du législateur spécial que de la somme d'assentiments parlementaires¹²⁴⁶. La question est néanmoins plus complexe en ce qui concerne les accords n'ayant pas fait l'objet d'un assentiment parlementaire : il serait délicat que des accords uniquement négociés et conclus par l'exécutif puissent avoir une valeur supérieure à une norme législative¹²⁴⁷. Leur nature conventionnelle participe dans une certaine mesure au déficit démocratique dont souffrent les accords de coopération : en plus d'être le plus souvent l'apanage du pouvoir exécutif, les parlementaires n'ont pas la possibilité de dénoncer ces accords unilatéralement.

- 266 ► Notons également que la sixième réforme de l'État a mis sur pied la possibilité, pour les régions et communautés, d'adopter des décrets conjoints, des ordonnances conjointes ou des décret et ordonnance conjoints (ci-après « décrets conjoints »), pour l'exercice de leurs compétences propres ou la création de services ou institutions communs. L'article 92bis/1 donne notamment la possibilité aux régions et communautés d'adopter des décrets conjoints plutôt que de conclure un accord de coopération, dans les cas où la loi spéciale impose un tel accord¹²⁴⁸. L'idée derrière la mise en place de ces décrets conjoints était de faire en sorte que les assemblées parlementaires puissent avoir une prise plus importante sur le contenu de ces décrets, contrairement aux accords de coopération qui ne peuvent faire l'objet que d'une simple approbation sans pouvoir y apporter de modification. Néanmoins, l'adoption de décrets conjoints implique toujours une adoption de plusieurs décrets ou d'ordonnances, qui seront identiques sur le contenu, mais dupliqués dans les différentes entités.

(1244) Voy. not. C.E., avis n^{os} 52.324/AG/4 et 52.3325/AG/4 du 8 janvier 2013 et du 14 janvier 2013, portant sur des avant-projets de décrets portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

(1245) C.C., n^o 62/2016 du 28 avril 2016, tel que commenté par M. EL BERHOUMI, L. DETROUX, J. CLARENNE, P.-O. DE BROUX, H. LEROUXEL, Y. MOSSOUX, C. NENNEN, C. RIZCALLAH, N. TULKENS, S. VAN DROOGHENBROECK, D. VAN EECKHOUTTE et J. VAN MEERBEECK, « La Cour constitutionnelle face au Pacte budgétaire européen : un arrêt sans intérêt ? », *J.T.*, 2017, p. 569. Voy. dans le présent ouvrage, « La loyauté fédérale et la proportionnalité », n^o 284.

(1246) Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 755-756 (Livre II, « Les institutions », Titre III, « Les relations mutuelles de l'Autorité fédérale et des institutions fédérées »).

(1247) P. MINSIER et M. UYTENDAELE, v^o « Accords de coopération », *op. cit.*, p. 19.

(1248) Art. 92bis/1, § 4, al. 4, de la L.S.R.I. Nous ne voyons pas d'obstacle à ce que cette possibilité soit étendue aux obligations prétoriennes de coopération. La L.S.R.I. reste en effet toujours le fondement des obligations de coopération imposées par la Cour constitutionnelle, voire par le Conseil d'État.

Une modification de l'un de ces actes ne peut se faire que de commun accord, limitant dès lors la marge de manœuvre des assemblées parlementaires qui souhaiteraient en influencer le contenu¹²⁴⁹. Toutefois, une abrogation unilatérale reste possible, après concertation au sein de la commission interparlementaire¹²⁵⁰. L'une des particularités de ces décrets conjoints est que, si la Cour constitutionnelle était amenée à annuler une ou plusieurs dispositions d'un décret conjoint, elle dispose de la compétence d'annuler automatiquement les « dispositions correspondantes » des autres décrets ou ordonnances conjoints¹²⁵¹. Il en résulte une sorte de compétence *ultra petita* pour la Cour, lui permettant d'annuler une disposition pour laquelle aucune annulation n'a été sollicitée¹²⁵².

2. Les obligations « prétoriennes » de conclure un accord de coopération

267 ► Au-delà des hypothèses envisagées par la loi spéciale, des obligations de conclusion d'accords de coopération ont également été dégagées progressivement par la Cour constitutionnelle elle-même, au nom du principe de loyauté fédérale, dans le sillage de la jurisprudence initiée par l'arrêt n° 132/2004 du 14 juillet 2004¹²⁵³. Notons que c'est parfois la section de législation du Conseil d'État qui a poussé les législateurs à coopérer avant d'adopter une politique publique. Par exemple, en ce qui concerne la compétence en matière de séjour du législateur fédéral, et les compétences en matière de politique d'accueil et d'intégration des immigrés des communautés, la section de législation du Conseil d'État avait conclu à l'obligation pour les communautés et l'autorité fédérale de conclure un accord de coopération pour définir le contenu de la déclaration des primo-arrivants. Cette déclaration s'entend comme un document par lequel un étranger souhaitant s'établir sur le territoire prend connaissance des valeurs et normes fondamentales de la société dans laquelle il souhaite s'intégrer. La section de législation relevait en effet que « dès lors que l'autorité fédérale aura défini les valeurs et normes de la société qu'elle estime fondamentales, les Communautés n'auront d'autre choix que de reprendre celles-ci à leur compte, car si elles optent pour un catalogue de valeurs et normes distinctes et le cas échéant discordantes, ce sera au risque, notamment,

(1249) Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, op. cit., pp. 760-761. Voy. égal. Q. PEIFFER, « Le décret conjoint comme outil de simplification de l'exercice des compétences par la Région wallonne », *A.P.T.*, 2016/4, pp. 517-524.

(1250) Art. 92bis, § 4, al. 2, de la L.S.R.I.

(1251) Art. 8, al. 2, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle du 6 janvier 1989, tel qu'inséré par l'article 4 de la loi spéciale du 6 janvier 2014.

(1252) G. ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », op. cit., p. 380.

(1253) Voy. dans le présent ouvrage, « La loyauté fédérale et la proportionnalité », n° 278.

de compromettre les possibilités pour l'étranger d'obtenir le renouvellement de son titre de séjour »¹²⁵⁴.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle tend à relativiser, dans une certaine mesure, la différence exposée ci-dessus entre accord de coopération obligatoire et facultatif, le principe de proportionnalité pouvant rendre obligatoires des accords de coopération non prévus par le législateur spécial¹²⁵⁵. Encore faut-il que les autorités concernées prennent effectivement la peine de conclure les accords de coopération requis, et que l'accord finalement conclu soit suffisant pour répondre aux exigences formulées par la Cour. On constate que ce n'est pas toujours le cas¹²⁵⁶. Par ailleurs, cette jurisprudence a également pour conséquence de rendre particulièrement casuistique l'ampleur de la limitation apportée à l'exercice des compétences des entités fédérées, cette limite risquant de grignoter de plus en plus le principe d'autonomie fondant le système belge de répartition des compétences.

(1254) C.E., avis n° 59.224/VR/4 du 19 mai 2016 (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2015-2016, n° 54-1901/001, p. 33).

(1255) J. VANPRAET et Y. PEETERS, « Autonomie en samenwerking in het federale België », *op. cit.*, pp. 141-143.

(1256) Voy. sur ce point H. ORBAN, « Les accords de coopérations obligatoires – Les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle », *op. cit.*, pp. 15-16.