

La participation des autorités belges à l'élaboration des décisions du Conseil de l'Union européenne

Yves LEJEUNE

*Faculté de droit et Institut d'études européennes,
Université catholique de Louvain*

Le sujet qui m'est dévolu devrait me conduire à vous parler exclusivement non du *fond*, mais de la *procédure* que suit la Belgique lorsqu'elle participe à la prise de décision au sein de l'Union européenne. Et pourtant, comme l'a souligné le professeur Christian Franck dans son rapport, il y a dans ce sujet un contenu partiellement *substantiel* : la manière dont la Belgique élabore et défend sa position en matière européenne témoigne de sa conception particulière du fédéralisme, selon laquelle l'équilibre politique entre le pouvoir central et les collectivités fédérées leur impose un consensus permanent.

I. L'incidence du fédéralisme et de la répartition des compétences en Belgique

A. Le parallélisme des compétences internes et externes

Après une longue évolution institutionnelle, la Belgique est devenue un État fédéral composé de Communautés et de Régions. La fédéralisation de l'État s'est accompagnée d'un partage des compétences internationales calqué sur la répartition des compétences législatives et administratives internes. Il en va de même dans les domaines où l'intégration européenne est à l'œuvre.

Sur le plan européen, cette règle du parallélisme des compétences internes et externes provoque la substitution des Communautés et des Régions à l'autorité fédérale dans les divers mécanismes d'association et de participation de la Belgique à l'élaboration des actes normatifs des institutions européennes, chaque fois que les activités de ces dernières

relèvent, en tout ou en partie, de compétences régionales ou communautaires au sens du droit interne¹.

On a pu craindre que, dans ces conditions, la structure fédérale de l'État ne soit la cause d'importants retards dans l'élaboration de la position européenne de la Belgique. Toutefois, après quelques difficultés liées au transfert initial des compétences aux nouvelles autorités fédérées, la pratique s'est rapidement chargée de démentir ces prévisions. Certes, il est moins simple et plus lent, pour un État composé de plusieurs collectivités fédérées compétentes dans le même domaine, de participer au processus décisionnel européen, mais les mécanismes mis en place pour coordonner les points de vue des diverses autorités fédérales, régionales et communautaires semblent fonctionner correctement.

B. La coordination par la coopération égalitaire

Certes, le paragraphe 1^{er} de l'article 167 de la Constitution belge² conserve au Roi, c'est-à-dire à l'autorité fédérale, le droit de déterminer la politique étrangère générale de l'État. Toutefois, cette compétence de principe ne lui permet pas d'assurer complètement la cohérence de la politique extérieure belge parce que ce souci doit se conjuguer avec un respect scrupuleux de l'autonomie des Communautés et des Régions. La volonté de traiter également les autorités fédérales et les autorités communautaires et régionales a conduit le Constituant et le législateur spécial à multiplier les formes de collaboration institutionnalisée entre les unes et les autres, sans donner à celles-là la primauté ou le pouvoir du dernier mot à l'égard de celles-ci.

La structure essentielle à cet égard est sans conteste le Comité de concertation. C'est un lieu où État, Régions et Communautés peuvent se concerter au plus haut niveau pour tenter de résoudre les problèmes de coordination générale que soulèvent leurs politiques respectives. Appelé à délibérer selon la règle du consensus – ce qui ne saurait signifier, en l'occurrence, autre chose que l'unanimité –, le Comité est composé, dans le respect de la parité linguistique entre francophones et néerlandophones, de six ministres fédéraux (dont le Premier ministre qui en assure

la présidence) et de six ministres représentant les gouvernements régionaux ou communautaires³.

Le Comité de concertation a institué des comités spécialisés, pompeusement baptisés « conférences interministérielles »⁴, composés de ministres du gouvernement fédéral et des gouvernements communautaires ou régionaux. L'une de ces conférences : la Conférence interministérielle de la Politique étrangère (CIPE) a spécifiquement été mise en place pour assurer la cohérence de la politique extérieure de l'État, en ce compris la gestion de ses affaires européennes. Le ministre fédéral des Affaires étrangères et les ministres régionaux et communautaires chargés des relations internationales s'y réunissent sur pied d'égalité. Le gouvernement fédéral est tenu d'y informer régulièrement les gouvernements régionaux et communautaires de sa politique étrangère ou européenne. Cette Conférence joue aussi un rôle important dans la conclusion des traités « mixtes », c'est-à-dire des traités qui, du point de vue belge, ne portent pas exclusivement sur des matières relevant de la compétence fédérale. La Conférence apparaît comme le lieu privilégié où se réalise, par consensus et sans primauté de l'autorité fédérale, la coordination générale des politiques extérieures de l'État belge et de ses unités constitutives. Le cas échéant, le Comité de concertation est appelé à trancher par consensus les difficultés que la CIPE n'aurait pu aplanir elle-même.

II. L'adoption d'une position commune des autorités belges

Formellement, seuls les États membres de l'Union européenne prennent part au processus décisionnel européen. C'est pourquoi, au début des années 90, la nécessité de renforcer l'implication des collectivités composantes des États fédéraux ou à forte structure régionale, membres de l'Union européenne, dans ce processus, a incité ces États à inscrire des procédures d'association ou de participation très formalisées dans leur Constitution ou dans leur législation.

L'approche adoptée en Autriche et en Allemagne correspond à un modèle de fédéralisme coopératif centralisé, dans lequel la capacité d'action de l'État fédéral en matière de politique extérieure ne doit pas être entravée. Elle s'exprime dans le nouvel article 23 (« article euro-

¹ De même, la répartition de la compétence d'exécution du droit européen dans l'ordre interne répond aux règles habituelles du partage des compétences législatives et administratives entre l'État fédéral et ses unités constitutives : la collectivité compétente en Belgique pour mettre en œuvre le droit européen est celle qui dispose de la compétence interne dans la matière qui fait l'objet de la règle à mettre en œuvre.

² Coordinnée le 17 février 1994.

³ Le gouvernement 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).

⁴ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 31bis.

péen ») de la Loi fondamentale allemande et fait appel à la seconde Chambre du Parlement fédéral, le *Bundesrat* (Conseil fédéral) :

(2) Les *Länder* par l'intermédiaire du *Bundesrat* concourent aux affaires de l'Union européenne. Le gouvernement fédéral doit informer [...] le *Bundesrat* de manière complète et aussi tôt que possible.

(4) Le *Bundesrat* doit être associé à la formation de la volonté de la Fédération dans la mesure où son concours serait requis au plan interne pour une mesure analogue ou que les *Länder* seraient compétents au plan interne.

(5) Dans la mesure où des intérêts des *Länder* sont touchés dans un domaine de compétence exclusive de la Fédération ou lorsque la Fédération a à un autre titre le droit de légiférer, le gouvernement fédéral prend en considération la prise de position du *Bundesrat*. [...]

L'article 23d de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche dispose dans le même sens :

(1) La Fédération informera sans délai les *Länder* de tous les projets, dans le cadre de l'Union européenne, qui touchent au domaine d'action autonome des *Länder* ou qui pourraient autrement affecter leurs intérêts, et leur donnera la possibilité d'émettre des avis sur ces questions. [...]

Le système belge reflète une philosophie différente : la coopération entre les autorités fédérales, communautaires ou régionales sur le plan interne doit permettre de dégager par consensus la position européenne de la Belgique.

A. La coordination générale

L'accord de coopération « relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne »⁵, conclu le 8 mars 1994 entre le gouvernement fédéral, les gouvernements communautaires et les gouvernements régionaux, règle aujourd'hui de manière globale la coordination de la politique européenne de la Belgique. Au centre du dispositif, on trouve l'interaction entre la nécessité de dégager un consensus préalable au sein de l'État et l'action autonome des autorités fédérales, régionales et communautaires sur le plan européen, chacune dans leur sphère de compétence⁶.

C'est la Direction d'administration de l'Intégration européenne (P 11), service relevant du ministère fédéral des Affaires étrangères, qui organise les réunions de coordination administrative préalable⁷ où le

⁵ M.B., 17 novembre 1994.

⁶ Voir infra, III.

⁷ Le Service P 11 organise actuellement plus de 200 réunions par an.

point de vue de la Belgique est déterminé et où les autorités chargées de la défendre sont désignées. Des membres de la Représentation permanente belge auprès de l'Union⁸ participent à ces réunions. Les représentants de l'État fédéral, des Régions et des Communautés y participent sur un pied d'égalité « en vue de déterminer la position belge, aussi bien du point de vue général que pour chaque point de l'ordre du jour du Conseil de l'Union européenne », quelle que soit la formation de celui-ci qui se réunira. S'il s'avère impossible d'arriver à un consensus, la question litigieuse est soumise à la CIPE et tranché par celle-ci selon la procédure du consensus ; sinon elle est portée devant le Comité de concertation⁹.

Dès que la position commune est définie, le ministère des Affaires étrangères envoie des instructions conformes à la Représentation permanente de la Belgique, avec copie au ministre concerné. Au sein du Conseil, le ministre représentant l'État belge ne peut prendre position que sur des matières ayant fait l'objet d'un accord préalable¹⁰ ; en l'absence de consensus, il devra s'abstenir de tout vote ou prise de position. C'est pourquoi l'on considère généralement que « P 11 », la CIPE et le Comité de concertation ont, en quelque sorte, une obligation de résultat pour déterminer auparavant le point de vue commun aux diverses autorités belges.

Dans la pratique, la coordination interne fonctionne généralement bien et l'on obtient le plus souvent le consensus nécessaire¹¹.

B. Les coordinations sectorielles

La coordination organisée au sein du ministère fédéral des Affaires étrangères n'exclut pas l'existence de coordinations spécifiques ou *ad hoc*, tantôt au niveau ministériel, tantôt au niveau administratif, le plus souvent dans le cadre de conférences interministérielles sectorielles. On peut citer notamment le groupe « intercabinets » de la Conférence interministérielle de la Politique scientifique¹², le groupe de travail permanent créé par la Conférence interministérielle de l'Agriculture et

⁸ Sur la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne, voir infra, IV.

⁹ Sur le Comité de concertation et la CIPE, voir supra, I.B.

¹⁰ Accord de coopération, art. 2 §5.

¹¹ Exceptionnellement, la Belgique a dû cependant s'abstenir. Ce fut le cas pour l'adoption de la directive concernant la participation des citoyens européens non nationaux aux élections communales.

¹² Accord de coopération du 1^{er} février 1991 entre l'État, les Communautés, les Régions et la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, art. 6 (M.B., 9 février 1991).

le Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE), institué dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'Environnement et de la CIPE. Les positions qui y sont arrêtées sont ensuite « formalisées » à l'occasion d'une réunion de coordination à « P 11 ».

C. La coordination horizontale

Si la coordination « interfédérale » paraît aujourd'hui bien réglée, il n'en va pas nécessairement de même de la coordination trilatérale entre Régions ou Communautés, qui n'est guère organisée ni, a fortiori, formalisée. En outre, la coordination au sein même de certaines collectivités fédérées laisse parfois à désirer : il arrive que le délégué régional ou communautaire à la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne n'entretienne aucun rapport avec certains services administratifs du (ou des) ministère(s) de la Région ou de la Communauté intéressée.

Pour qualifier, d'un trait forcément grossier et approximatif, le système belge de coordination et d'établissement de la position de l'État, on peut dire qu'il se caractérise par une défiance traditionnelle à l'égard du formalisme et par une propension tout aussi traditionnelle à la discussion et au compromis, plutôt qu'à la décision imposée.

Toutes ces procédures demeurent souvent très informelles, en particulier lorsqu'on tente de coordonner les points de vue des autorités fédérées. Le *pragmatisme* domine tout au long du trajet que suit une proposition de directive depuis sa gestation jusqu'à la notification de sa transposition dans l'ordre juridique belge. En outre, la plupart des organes de coordination ne disposent pas d'un *pouvoir de décision ou d'arbitrage* ; tout au plus constituent-ils des lieux de rencontre et de discussion quasi diplomatique.

S'il est fondamental, dans le système politique belge, que l'harmonisation des positions européennes de l'État et de ses collectivités constitutives résulte d'un consensus et non d'une décision majoritaire ou arbitrale, il n'en va pas nécessairement de même pour la coordination des positions des administrations fédérales. Seules l'habitude et la tradition expliquent que, là aussi, ce soient la discussion et le compromis qui soient les seules méthodes utilisées.

III. La représentation de la Belgique au sein du Conseil

L'obtention d'un consensus interne sur la position belge est la condition préalable à l'organisation d'une division du travail entre l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés sur le plan européen. Ce point

de vue sera défendu au niveau européen par un ministre représentant l'État belge mais délégué soit par l'autorité fédérale, soit par les collectivités fédérées. L'article 203 du traité instituant la Communauté européenne, dont la teneur actuelle a été fixée par le traité de Maastricht, permet en effet à un ministre de l'une des collectivités fédérées ou régionales d'un État de représenter cet État au Conseil de l'Union européenne. Il s'agit, en réalité, d'une sorte de *lex Belgica* qui a permis à la Belgique de transposer son ordre interne au niveau européen¹³. L'article 81 §6, de la loi spéciale de réformes institutionnelles dispose à cet égard que « les gouvernements (régionaux et communautaires) sont autorisés à engager l'État (fédéral) au sein du Conseil des Communautés européennes, où un de leurs membres représente la Belgique, conformément à un accord de coopération ».

A. La répartition de la représentation ministérielle

L'accord de coopération du 8 mars 1994, dont il a été question plus haut, règle la répartition systématique de la représentation ministérielle belge au Conseil entre les autorités fédérales et fédérées eu égard aux différentes configurations du Conseil. Chaque ministre « siégeant » représente la Belgique pendant *toute* une session du Conseil, ce qui exclut tout changement dans la conduite de la négociation¹⁴.

À l'annexe I de l'accord, les configurations du Conseil sont groupées en plusieurs catégories sous l'angle de la répartition *interne* des compétences. Dans les Conseils de la catégorie I (compétences exclusives de l'État fédéral, par exemples le Conseil « Affaires générales » et le Conseil ECOFIN), la Belgique est représentée exclusivement par l'autorité fédérale¹⁵ ; dans la catégorie II (relevant principalement de la compétence fédérale, comme l'énergie et les affaires sociales), elle est représentée par un ministre fédéral accompagné d'un ministre dit « assesseur » représentant toutes les collectivités fédérées ; dans la catégorie III (affaires relevant principalement des Communautés ou des Régions), par un ministre de l'une des collectivités fédérées avec l'assistance d'un ministre-asseur fédéral ; dans la catégorie IV (matières exclusivement

¹³ En ce sens : C. Engel, « Vers un « fédéralisme à plusieurs niveaux » ? Une analyse des procédures et pratiques de la participation des Régions au processus décisionnel communautaire », EipaScope 2001/1, <<http://www.eipa.nl>>.

¹⁴ Voir H. Bribosia, « La participation des autorités exécutives aux travaux du Conseil de l'Union et des Conférences intergouvernementales », in Y. Lejeune (dir.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen : aspects organisationnels et procéduraux*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 85-144.

¹⁵ Le Conseil réuni au niveau des Chefs d'État et de gouvernements relève normalement de la catégorie I ; il en va de même des Conseils européens.

régionales ou communautaires, comme la culture et la jeunesse), exclusivement par un ministre de l'une des collectivités fédérées.

Ainsi, chaque fois que le Conseil est appelé à délibérer sur des matières qui ne concordent manifestement pas avec les limites des attributions de l'État fédéral ou des collectivités fédérées (catégories II et III), le ministre qui occupe le siège de la Belgique est désigné par la collectivité principalement compétente et est assisté d'un ministre de l'une des autres collectivités qui détiennent une part secondaire de cette compétence.

Selon le texte de l'annexe I à l'accord de coopération, tout ministre-asseur peut apporter une contribution active aux travaux qui se tiennent dans l'enceinte du Conseil. En effet, son rôle consiste notamment « à assister le ministre siégeant [...] pour les matières relevant de la compétence de son niveau de pouvoir ; prendre, en accord avec le ministre-siégeant, la parole sur ces matières ; en fonction de l'évolution de la négociation nécessitant une actualisation de la position belge à prendre [...], contacter les collègues concernés de son niveau de pouvoir et apporter de la sorte son concours à l'adoption d'une position belge au Conseil ».

En pratique, il semble que les ministres-asseurs régionaux ou communautaires ne se rendent pas fréquemment au Conseil ; quant aux ministres-asseurs fédéraux, ils y assistent plus volontiers¹⁶.

De toutes façons, dans les Conseils où l'on traite de matières relevant exclusivement ou principalement de la compétence de l'autorité fédérale (catégories I et II), celle-ci doit tenir compte du point de vue des Régions et des Communautés chaque fois que leurs intérêts sont en jeu ; et si leurs compétences sont affectées, l'autorité fédérale « tient particulièrement compte des répercussions et obligations » qui découleront pour elles de sa prise de position. Dans les Conseils où l'on traite de matières ressortissant exclusivement ou principalement aux Régions ou aux Communautés (catégories III et IV), le ministre désigné par celles-ci pour occuper le siège de la Belgique doit respecter la responsabilité générale de l'autorité fédérale à cet égard, particulièrement pour ce qui concerne ses ressources, ses dépenses et les lignes directrices de la politique européenne de la Belgique¹⁷.

La modification de la répartition interne des compétences, résultant de la dernière réforme de l'État¹⁸, vient de conduire en mai 2002 à la

conclusion d'un accord de coopération créant deux nouvelles catégories : la pêche, réservée à la Région flamande (catégorie V), et l'agriculture, matière pour laquelle la Belgique est désormais représentée par un ministre fédéral¹⁹ accompagné de deux ministres-asseurs régionaux, l'un flamand, l'autre wallon (catégorie VI).

D'un point de vue statistique, on relèvera que sur 90 réunions du Conseil par an en moyenne, moins d'une vingtaine relèvent des catégories II, IV et V.

B. Le système de rotation entre les Communautés et les Régions

À l'exception des Conseils « Pêche » (catégorie V) et « Agriculture » (catégorie VI), tous les Conseils qui portent sur des questions relevant, en tout ou en partie, de la compétence interne des Régions ou des Communautés requièrent que celles-ci ne désignent collectivement qu'un seul représentant, selon un tour de rôle à déterminer.

Les collectivités fédérées ont donc convenu d'un système de rotation semestriel de la représentation de la Belgique au Conseil sur la base d'une stricte égalité entre elles, y compris la petite Communauté germanophone. Ce système est d'application tant lorsque le ministre régional ou communautaire est le ministre « siégeant » (catégories III et IV) que lorsqu'il est présent comme assesseur (catégorie II). Le système concilie le principe d'égalité de toutes les collectivités fédérées avec les intérêts particuliers de chacune : la Wallonie siégeant plus souvent au Conseil « Industrie », la Flandre au Conseil « Culture » et la Communauté germanophone au Conseil « Tourisme », ce qui satisfait les intérêts de chacune.

C. Un cas particulier : la présidence semestrielle de l'Union européenne

L'État membre qui assure la présidence semestrielle de l'Union est traditionnellement représenté par un second ministre chargé de défendre la position nationale lors des réunions du Conseil.

Puisque la Belgique dispose ainsi de deux sièges lorsqu'elle assure cette présidence²⁰, quelle que soit la configuration du Conseil, les ses-

¹⁶ Par exemple, le ministre fédéral de la Recherche scientifique.

¹⁷ Développements de l'accord de coopération du 8 mars 1994, point 4.

¹⁸ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés (*M.B.*, 3 août 2001).

¹⁹ Selon l'exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et aux Communautés, « le point de vue de la Belgique, fondé sur la position des Régions [est] formulé au sein du Conseil par le secrétaire d'État fédéral [ou le ministre] adjoint au ministre fédéral des Affaires étrangères » (doc. parl., Sénat, sess. 2000-2001, n° 2-709/1, commentaire du projet d'article 5, p. 18).

²⁰ Comme cela a été le cas durant le second semestre 2001.

sions relevant de la catégorie II sont présidées par un ministre fédéral et le siège belge est occupé par un ministre communautaire ou régional ; les sessions des Conseils de catégorie III sont présidées par un ministre « fédéré » et le siège belge est occupé par un ministre fédéral ; et les sessions des Conseils de catégorie IV sont présidées par un ministre régional ou communautaire, mais le siège belge est occupé par un ministre d'une autre Région ou Communauté.

Pour cette dernière catégorie, les Communautés et les Régions ont souhaité pouvoir répartir entre elles, de manière équilibrée, les deux sièges dévolus à la Belgique. Un triple « système de rotation »²¹, propre à cette catégorie, doit donc être convenu *entre les collectivités fédérées* et approuvé par la CIPE.

D. La marge de manœuvre du ministre belge

Au sein du Conseil, tout ministre – qu'il soit fédéral, régional ou communautaire – occupant le siège de la Belgique engage en droit l'État belge tout entier, autorité fédérale et autorités fédérées confondues. La position énoncée par le ministre reflète un consensus entre les autorités publiques belges ; sinon le ministre est tenu de s'abstenir.

Le ministre représentant la Belgique ne peut donc s'écarter de la position ayant fait l'objet de la coordination préalable²², sauf si l'évolution de la discussion fait apparaître la nécessité d'adapter cette position. En ce cas, des contacts sont pris d'urgence ; faute d'accord sur un nouveau point de vue belge, le ministre siégeant prend position *ad referendum*. « La position définitive de la Belgique sera notifiée à la présidence après règlement de la question sur le plan interne, dans un délai maximum de trois jours »²³.

Il est, en pratique, impossible qu'un ministre régional ou communautaire occupe le siège de l'État au Conseil de l'Union européenne et y prenne des positions qui ne recueillent pas, en Belgique, le consensus des autres Régions ou Communautés et de l'autorité fédérale. Certes, cette obligation de comportement loyal n'est pas sanctionnée en droit. Cependant on ne connaît aucun précédent de « fronde » de la part d'un ministre « fédéré » par rapport au point de vue belge préalablement négocié sur le plan interne. Pareille initiative unilatérale serait sanc-

²¹ Entre les deux sièges belges ; entre les collectivités fédérées pour le siège de la présidence ; entre les mêmes collectivités pour le siège du représentant de la Belgique.

²² Accord de coopération, art. 2 §5.

²³ Accord de coopération, art. 6. – Cette disposition, politiquement impraticable, n'a jamais été appliquée.

tionnée par un refus de toute participation ultérieure des représentants des collectivités constitutives de la Belgique au Conseil. Là se trouve la sanction véritable dans un pays dont toute la classe politique est attachée à l'intégration européenne.

Le système ne peut donc fonctionner que parce qu'il repose sur un consensus préalable de toutes les autorités publiques belges ; et ce système de consensus n'est lui-même praticable que parce que les collectivités constitutives de l'État fédéral belge ne sont pas aussi nombreuses que les *Länder* allemands ou autrichiens.

IV. La représentation de la Belgique au sein du COREPER et des groupes de travail du conseil

A. Au sein du COREPER

L'ambassadeur, chef de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne, ainsi que son adjoint constituent avec leurs collègues des autres États membres les deux configurations du COREPER, ou Comité des Représentants permanents des États membres, qui « a pour tâche de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci »²⁴. Ces deux diplomates désignés par l'autorité fédérale sont seuls habilités à prendre la parole au nom de la Belgique.

La règle selon laquelle le ministre qui occupe le siège belge au Conseil ne peut exprimer d'autre point de vue que celui qui reflète le consensus dégagé lors des réunions de coordination²⁵ vaut également en amont, pour le représentant permanent au sein du COREPER II (qui prépare les Conseils Affaires générales, ECOFIN, Justice, Budget...) et pour son adjoint au sein du COREPER I (qui prépare les Conseils plus « techniques »).

On relèvera néanmoins que la coordination interne préalable aux réunions du COREPER est moins systématique, ce qui paraît laisser au représentant permanent ou à son adjoint une marge de manœuvre plus large qu'au ministre belge siégeant au Conseil²⁶. Pourtant, en théorie, ce

²⁴ Traité instituant la Communauté européenne, art. 207, § 1^{er}.

²⁵ Voir supra, III.D.

²⁶ En ce sens : Bribosia, « La participation des autorités exécutives aux travaux du Conseil de l'Union et des Conférences intergouvernementales », in Lejeune, *La participation de la Belgique...*, op. cit., p. 115.

sont les mêmes règles qui sont applicables à l'un et à l'autre « responsables du siège belge »²⁷.

B. Au sein des groupes de travail

Au fil du temps, le COREPER a créé de nombreux groupes de travail pour l'assister dans sa tâche de préparation des travaux des différents Conseils.

Dans un but de cohérence, de suivi et d'efficacité [...], la délégation belge aux groupes de travail qui s'articulent autour du COREPER est, en règle générale, dirigée par un membre de la Représentation permanente désigné par l'ambassadeur (entendez : le représentant permanent). Cette règle peut également s'appliquer aux représentants des Communautés et Régions qui sont intégrés dans la Représentation permanente, et n'exclut pas que fassent partie de la délégation des fonctionnaires des départements fédéraux, régionaux ou communautaires compétents sur le plan technique.²⁸

La Représentation permanente de la Belgique comprend : des diplomates de carrière ; des fonctionnaires détachés de divers ministères fédéraux mais aussi de la Banque nationale ; des délégués des Régions et des Communautés, qui jouissent du statut diplomatique en tant que représentants de la Belgique auprès de l'Union européenne²⁹ ; et, dans un proche avenir, des fonctionnaires de services de l'Agriculture détachés des ministères de la Région wallonne et de la Région flamande³⁰.

Grâce à la composition de son personnel, elle entretient des relations directes avec bon nombre d'administrations fédérales ou régionales.

Les membres de la Représentation permanente dirigent donc ou accompagnent les experts belges participant aux groupes de travail institués par le COREPER. Ces experts sont des fonctionnaires spécialisés désignés par le(s) département(s) intéressé(s). Un expert émanant d'une administration ministérielle n'est lui-même le porte-parole de la délégation belge dans un groupe de travail que lorsqu'il s'agit de dossiers de très haute technicité.

S'agissant d'un dossier agricole, le service de fonctionnaires détachés par les Régions wallonne et flamande à la Représentation perma-

²⁷ Accord de coopération du 8 mars 1994, art. 6.

²⁸ Développements précédant l'accord de coopération du 8 mars 1994 relatif à la représentation de la Belgique au sein du Conseil, point 6.

²⁹ Leur statut est régi par un accord de coopération du 18 mai 1995 conclu entre les autorités fédérales, régionales et communautaires.

³⁰ Voir le passage introduit dans les développements précédant l'accord de coopération du 8 mars 1994 par l'article 4 de l'accord de coopération modificatif de mai 2002.

nente devra, à l'avenir, faire nécessairement partie de la délégation belge aux groupes de travail compétents en la matière.

Il convient encore de signaler que la répartition de la représentation entre les autorités fédérales et fédérées selon les matières, de même que le système de rotation entre Régions ou Communautés ne s'appliquent pas au niveau des *groupes de travail* : la composition de ceux-ci est réglée de façon informelle. Chaque Communauté ou Région peut en effet, dans les matières qui relèvent entièrement de sa compétence, envoyer son expert siéger à côté de ceux des autres collectivités fédérées. En cas de désaccord entre eux, ces experts émettent une réserve, sans en expliquer la raison afin de ne pas dévoiler aux autres délégations des problèmes purement internes.

V. Conclusion

L'accord de coopération du 8 mars 1994 a, dans une large mesure, formalisé la procédure de coordination générale du point de vue que le ministre représentant la Belgique sera ensuite appelé à défendre au sein du Conseil de l'Union. Le système repose sur la loyauté fédéraliste, le compromis et le consensus. Il se caractérise aussi – comment s'en étonner, s'agissant de la Belgique ? – par le pragmatisme des solutions retenues. On doit convenir qu'il est relativement efficace : il contraint pratiquement l'État à déterminer l'attitude que son représentant prendra au sein du Conseil, en s'efforçant d'éliminer tout *dissensus* générateur d'abstention.

Le rôle essentiel de liaison, de coordination et de « surveillance » que détenaient d'ancienneté le ministère fédéral des Affaires étrangères et la Représentation permanente auprès de l'Union a été préservé, mais il s'exerce dorénavant sous le contrôle de la CIPE.

Aspect négatif

Le bilan n'est toutefois pas entièrement positif : le système belge de coordination paraît également caractérisé par un défaut d'articulation entre la phase d'élaboration et la phase d'exécution. Les experts associés à la préparation d'une directive sont rarement les fonctionnaires chargés de la transposition. Cette séparation stricte entre l'élaboration en amont et l'exécution en aval est la raison pour laquelle certains problèmes pratiques sur le plan belge ne se manifestent que fort tardivement, en phase d'exécution. Une plus grande continuité devrait exister entre les phases d'élaboration et de mise en œuvre.

Aspect positif

On a pu écrire que les techniques sophistiquées de définition et de défense du point de vue de la Belgique au sein de l'Union apparaissent « comme le témoignage le plus manifeste du caractère fédéral de l'État sur la scène européenne »³¹. En effet, l'intensité et le particularisme des relations de la Belgique avec les organes de l'Union européenne ont conduit les autorités fédérales, communautaires et régionales à s'entendre pour mettre ensemble en place un système dans lequel les exigences de cohérence, de suivi et d'efficacité semblent l'emporter sur celles des affirmations identitaires et de l'affrontement.

La construction européenne a ainsi renforcé le fédéralisme belge de manière modeste mais significative, en contraignant les autorités fédérales et fédérées à assurer la cohérence de leur politique européenne, conformément au principe d'unité de l'État fédéral dans l'ordre international ou supranational, alors que le système général de gestion des relations internationales de la Belgique repose bien davantage sur la bonne volonté et la loyauté fédéraliste, sans réel moyen de faire prévaloir l'intérêt commun en cas d'opposition d'intérêt entre les collectivités constitutives de l'État fédéral. Nécessité fait loi, sans doute.

QUATRIÈME PARTIE

LA CONTRIBUTION BELGE À L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

³¹ Y. Lejeune, « Le droit fédéral belge des relations internationales », *R.G.D.I.P.*, 1994, pp. 577-628, p. 610.