

BELGIQUE

Yves LEJEUNE

En Belgique, les collectivités publiques situées au niveau immédiatement inférieur à celui de l'Etat sont de deux sortes : les Communautés et les Régions. Ces deux catégories d'entités politiques entretiennent des relations extérieures propres et sont en outre associées à l'exercice des compétences externes de l'Etat lui-même. De nouvelles perspectives s'offrent à elles dans ce domaine.

I. Les Communautés et les Régions en Belgique

Depuis les réformes institutionnelles engagées en 1970 et provisoirement arrêtées en 1989, la Belgique a peu à peu adopté la structure d'un Etat composé atypique parce qu'elle a doté ses unités constitutives de compétences législatives, gouvernementales et administratives en principe exclusives sans revêtir la forme de l'Etat fédéral classique.

Le système de répartition des compétences

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 groupe 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 (16 512 km²), dont les organes sont ceux-là mêmes de la Communauté correspondante. La Région de Bruxelles-Capitale, dont le territoire correspond à celui des dix-neuf communes de l'agglomé-

ration bruxelloise (162 km²), possède un statut particulier. Les Régions sont visées aux articles 107quater et 108ter de la Constitution ; les Communautés, aux articles 3 ter, 59 bis et 59 ter.

Les Régions répondent essentiellement à des aspirations d'autonomie économique. Elles sont dotées de compétences importantes en matière 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 matières culturelle, d'enseignement, d'emploi des langues, et dans les matières personnalisables (aide aux personnes, santé, politique des handicapés, protection de la jeunesse).

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.

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.

Bien que le partage actuel des compétences ne soit pas exempt de toute imprécision, on n'a pas constaté un accroissement notable des compétences d'un niveau de pouvoir par rapport à celles d'un autre. La Belgique n'a pas connu le processus de centralisation propre à la plupart des Etats fédéraux. On constate néanmoins l'adoption de plus en plus fréquente d'attitudes régionales identiques face aux mêmes problèmes.

La structure de l'Etat et le statut de ses unités constitutives

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 élus⁽¹⁾ et d'un exécutif élu par le conseil en son sein.

Les conseils légifèrent par voix 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 en outre d'une administration propre, chargée de mettre en œuvre la politique de l'exécutif.

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 (art. 131 de la Constitution) 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, les Communautés et les Régions sont dotées d'un statut juridique identique. Elles disposent des mêmes compétences 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. C'est pourquoi Bruxelles est dotée d'un statut bilingue. En outre, si la Région de Bruxelles-Capitale 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 législatives de la Région de Bruxelles-Capitale ne sont pas des décrets, mais des « ordonnances » dont le rang est inférieur à celui des lois et des décrets⁽²⁾. 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 Communauté flamande sont exercées par une assemblée 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.

Pour 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 relations extérieures des Communautés et des Régions

Pour la commodité de l'exposé, on distinguera l'exercice de compétences internationales, l'entretien de relations directes avec la Communauté européenne et l'application interne des normes internationales ou européennes.

Des compétences internationales ?

Les accords avec les membres de la communauté internationale

La révision des articles 59 bis et 59 ter de la Constitution, respectivement le 15 juillet 1988 et le 20 juillet 1989, a introduit une innovation majeure : la compétence des Communautés à régler la coopération internationale dans les matières culturelles, éducatives et personnalisables comprend également « la conclusion de traités ». Le Constituant s'en remet cependant à une loi spéciale pour arrêter « les modalités de conclusion de ces traités ». Tant que cette loi n'est pas intervenue, les Communautés sont privées du droit de conclure des traités et les accords qu'elles passent avec des membres de la communauté internationale s'analysent tout au plus en des accords transnationaux⁽³⁾. Ce point de vue n'est pas celui de l'Exécutif de la Communauté française. Depuis 1988, celui-ci a estimé pouvoir conclure plusieurs accords de coopération

avec des Etats indépendants ou avec des collectivités fédérées dotées du « treaty-making power ». Ce sont : l'accord de coopération avec la république et le canton du Jura, fait à Bruxelles le 21 décembre 1988 ; l'accord de coopération avec la République rwandaise, fait à Kigali le 7 novembre 1989 ; l'accord de coopération avec la république des Seychelles, fait à Bruxelles le 21 novembre 1989, l'accord de coopération avec la république du Burundi, fait à Bruxelles le 8 mai 1991.

Quant aux régions, aucune disposition constitutionnelle ne leur attribue le droit de conclure des traités. Bien qu'elles puissent, tout comme les Communautés, nouer des liens avec des Etats ou des organisations internationales à la condition d'agir en tant que personnes de droit public interne, elles n'ont guère développé d'activités en ce domaine. Tout au plus peut-on citer l'accord de partenariat entre la Région wallonne et le gouvernement de la république populaire du Congo, signé à Owando le 8 juillet 1990.

Les accords interrégionaux

1. La coopération transfrontalière : la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des autorités ou collectivités territoriales, faite à Madrid le 21 mai 1980 et ratifiée par la Belgique le 6 avril 1987, oblige la Belgique à promouvoir la conclusion de traités qui procureraient un cadre adéquat à la coopération contractuelle transfrontalière entre les Communautés ou les Régions, notamment, et des organismes publics étrangers, et qui définiraient le droit applicable à ces relations par référence au droit des contrats de l'un des Etats contractants. Il faut cependant reconnaître que, jusqu'à présent, la Belgique s'est surtout préoccupée de concrétiser la Convention-cadre au profit des seules collectivités locales, en signant la Convention Benelux du 12 septembre 1986.

Depuis quelques années, la Communauté européenne co-finance différents projets de coopération transfrontalière visant à remédier au problème spécifique des régions frontalières internes de la Communauté (actuellement : initiative INTERREG).

Ces possibilités de co-financement ont incité les Exécutifs wallon et flamand à coopérer avec les Etats voisins et les régions contiguës pour élaborer des programmes transfrontaliers coordonnés de développement régional⁽⁴⁾. Pour s'en tenir aux programmes présentés en 1991 par la Région wallonne dans le cadre de l'initiative INTERREG, on citera : le Pôle européen de développement, bassin sidérurgique situé dans la zone d'Athus/Longwy/Rodange⁽⁵⁾ ; le P.A.C.T.E. ou Programme d'action et de coopération transfrontalière européen ayant pour aire d'intervention la province de Hainaut et la région française Nord-Pas-de-Calais⁽⁶⁾ ; le Programme transfrontalier EUREGIO Meuse-Rhin, comprenant les provinces belges du Limbourg et de Liège, une partie de la province néerlandaise du Limbourg ainsi que la sous-région allemande

d'Aix-la-Chapelle⁽⁷⁾; le Programme transfrontalier Wallonie-Ardenne françaises, couvrant le département français des Ardennes, la province belge de Namur ainsi que les communes belges de Virton et Neufchâteau⁽⁸⁾.

2. La coopération transnationale : les deux grandes Communautés ont essentiellement le souci de promouvoir leur présence dans le milieu interétatique, en faisant mieux connaître leurs identités respectives ; cet objectif n'est pas toujours clairement dissociable d'une volonté d'affirmation sur la scène politique belge. Il s'ensuit que les accords qu'elles ont conclus avec des collectivités régionales étrangères ne sont pas nombreux. Quant aux trois Régions, elles développent une stratégie visant à créer avec des partenaires de statut institutionnel analogue un cadre d'actions destiné à développer des liens économiques et commerciaux.

Depuis 1989, la Communauté européenne co-finance de véritables programmes de coopération interrégionale (et non plus simplement transfrontalière). On relèvera aussi qu'un projet dénommé « Ouverture » associe plusieurs régions européennes à des républiques, provinces ou départements d'Europe orientale ; ce projet est coordonné par la Région wallonne.

L'Assemblée des régions d'Europe, association qui assume une mission de représentation des intérêts régionaux au plan européen et conduit les actions qui en découlent, procure d'intéressantes occasions d'établir des liens de coopération interrégionale. Les trois Régions belges en font partie.

La représentation à l'étranger

Désireuses de s'assurer une présence permanente à l'étranger, les Communautés française et flamande ont ouvert des centres culturels dans certaines métropoles : à Paris, le Centre « Beau-nord » ; à Amsterdam, le Centre culturel de la Communauté flamande aux Pays-bas ; à Osaka, un autre centre de la Communauté flamande ; à Kinshasa, un Centre Wallonie-Bruxelles. En outre, la Communauté française et la Région wallonne ont implanté à l'étranger quelques délégations permanentes investies d'une charge de représentation officielle. On citera notamment la « Délégation Wallonie-Bruxelles » au Québec, constituée en 1982 et la « Délégation générale Wallonie-Bruxelles » à Paris, créée en 1985.

Des relations directes avec la Communauté européenne

Le partenariat dans la politique régionale européenne

La politique européenne de réduction des écarts de développement entre les diverses régions de la Communauté est aujourd'hui inscrite dans le traité de Rome⁽⁹⁾. On sait qu'en vertu de ces dispositions, les trois Fonds structurels (FEDER, FEOGA-O, F.S.E.) sont au service de la nouvelle politique régionale. L'action

communautaire s'établit désormais, en application du principe de « partenariat », par une concertation étroite entre la Commission, l'Etat membre intéressé et les autorités compétentes désignées par celui-ci aux niveaux national, régional, local ou autre.

Ainsi, le développement des zones rurales, régionalisé au titre de la rénovation rurale, constitue l'objectif n° 5 b, pour lequel intervient le FEOGA-O. Parmi les zones rurales « éligibles », il y a trois zones wallonnes : les arrondissements de Marche-en-Famenne, de Bastogne et de Dinant, et une zone flamande : le Hageland, dans l'arrondissement de Leuven⁽¹⁰⁾. Les Exécutifs wallon et flamand ont introduit des propositions de détermination de ces zones par le canal de la Représentation permanente de la Belgique auprès de la Communauté européenne et ils ont élaboré leurs plans de développement rural. On notera cependant que le ministère belge de l'Agriculture entend continuer à jouer un rôle en la matière, notamment pour répartir le crédit européen disponible.

La plupart des autres objectifs prioritaires assignés aux actions co-financées par les Fonds structurels correspondent aussi à des compétences attribuées en Belgique aux Communautés et aux Régions : la reconversion des zones industrielles en déclin (objectif n° 2), la lutte contre le chômage de longue durée et l'insertion socio-professionnelle des jeunes (objectifs n° 3 et 4). Dès lors, ce sont les Exécutifs régionaux wallon et flamand et, en ce qui concerne les deux derniers objectifs cités, les Exécutifs communautaires qui ont préparé les plans, présenté et mis en œuvre les programmes, et qui ont bénéficié du concours financier du FEDER. La Représentation permanente de la Belgique se borne à introduire auprès de la Commission les programmes proposés et leurs justifications fondamentales.

La participation aux travaux des institutions communautaires

Les Régions sont représentées au sein du Comité pour le développement et la reconversion des régions qui a succédé le 1^{er} janvier 1989 au Comité de politique régionale mis sur pied en 1975. La mission de ce Comité est essentiellement consultative : la Commission doit recueillir ses avis sur les cadres communautaires d'appui des Fonds structurels, sur les rapports périodiques et sur les Régions « éligibles » au FEDER.

En revanche, ni les Communautés, ni les Régions ne sont présentes au sein des deux autres comités consultatifs ou de gestion issus de la réforme des Fonds structurels en 1989, à savoir : le Comité du Fonds social européen, dont la composition tripartite — prévue par l'article 124 du traité de Rome — permettrait cependant de faire place à des « représentants du gouvernement » belge mandatés en fait par les Communautés ; le Comité des structures agricoles et du développement rural, appelé à donner son avis sur les projets de décision de la Commission relatifs aux actions d'adaptation des structures agricoles (objectif n° 5 a) et

aux cadres communautaires d'appui dans les zones rurales (objectif n° 5 b).

Par ailleurs, le Conseil consultatif des collectivités régionales et locales, créé par une décision de la Commission en date du 24 juin 1988 ⁽¹¹⁾, comprend, à côté de représentants locaux, vingt-et-un membres « régionaux », parmi lesquels des représentants des Régions belges.

Des compétences internes d'application

L'approbation et l'exécution des traités nationaux

A l'égard de la mise en œuvre des traités nationaux portant sur des matières qui, dans l'ordre interne, relèvent des Communautés ou des Régions, on distinguera deux questions : celles de l'approbation et de l'exécution du droit international conventionnel.

1. L'assentiment des assemblées : selon l'article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, « l'assentiment à tout traité ou accord relatif à la coopération » internationale dans les matières culturelles, éducatives ou personnalisables est donné par le Conseil ou les Conseils intéressés. Cette disposition est également applicable au Conseil de la Communauté germanophone et à l'assemblée bruxelloise. Toutefois, les traités à objet mixte, de même que les accords de coopération culturelle destinés à recevoir effet à la fois dans une Communauté et dans la Région de Bruxelles-Capitale, requièrent non seulement l'assentiment des Conseils de Communauté intéressés, mais encore celui des Chambres législatives quant il s'agit de traités de commerce, de nature à grever l'Etat ou à lier individuellement les Belges. L'assentiment de l'assemblée bruxelloise devrait s'y ajouter dans le cas de traités relatifs à des matières personnalisables concernant les Bruxellois ou les institutions bruxelloises qui ne peuvent être considérées comme purement francophones ou flamandes. Ces dispositions demeurent applicables aux futurs traités que viendraient à conclure les Communautés elles-mêmes.

Quant aux Conseils régionaux, ils n'ont pas reçu le pouvoir d'approuver les traités qui portent sur des matières régionales. Il appartient dès lors aux seules Chambres législatives nationales de donner leur assentiment à de tels traités, pourvu qu'il s'agisse de traités que la Constitution belge impose d'approuver.

2. L'exécution des traités : l'exécution normative, administrative ou budgétaire des accords internationaux non directement applicables appartient aux Communautés et aux Régions, dès lors qu'il s'agit de matières qui ressortissent à ces collectivités. S'agissant des Communautés, il n'est pas contesté que le pouvoir de régler la coopération internationale dans les matières culturelles, éducatives et personnalisables implique celui de prendre les mesures internes d'exécution réclamées par les traités portant sur ces matières.

S'agissant des Régions, la même solution s'impose selon une doctrine dominante. Par son arrêt n° 70 du 14 décembre 1988, la Cour d'arbitrage a confirmé ce point de vue.

La transposition des directives européennes

Etant dispensées de toute introduction en droit interne, les normes du droit européen dérivé ne sont pas 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 ⁽¹²⁾. Le 14 janvier 1988, elle a été condamnée à nouveau pour n'avoir pas exécuté quatre des six arrêts de 1982 ⁽¹³⁾.

Dans l'état actuel du droit belge, l'Etat ne dispose d'aucun pouvoir d'injonction ou de contrainte à l'égard des Communautés ou des Régions ; 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 domaine de compétences partagées. L'hypothèse est relativement exceptionnelle.

III. L'association des Communautés et des Régions à la conduite des relations extérieures de la Belgique

Le droit belge connaît un certain nombre de mécanismes de concertation, d'association, d'information et de coopération entre l'Etat, ses Communautés et ses Régions. Dans le domaine de la conduite des relations extérieures, on distinguera des techniques générales d'association et des procédures propres aux relations avec la Communauté européenne.

En matière internationale

L'association aux négociations

En vertu de l'article 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, chaque Exécutif est obligatoirement associé aux négociations des accords internationaux qui portent sur des matières relevant de la compétence des Régions ou des Communautés. Toutefois, la loi n'a pas précisé la manière dont les Exécutifs doivent être associés à ces négociations. Peu à peu, en tâtonnant, les parties intéressées ont déterminé les diverses modalités de l'association, qui va de la consultation préalable au sujet des instructions destinées aux négociateurs, à l'avis préalable à la signature ou à la ratification des traités, en passant par la participation active et directe des Exécutifs ou de leurs représentants aux pourparlers internationaux.

L'association des Exécutifs est obligatoire en droit dès l'instant où les discussions ont trait à des matières de compétence communautaire ou régionale. La question de savoir si l'association doit s'instaurer dès le stade de la préparation des instructions et se poursuivre de telle façon que soit assurée la conformité entre ces instructions et le texte issu des négociations est controversée. Elle appelle, nous paraît-il, une réponse positive ⁽¹⁴⁾.

L'association à la représentation

1. L'association à la représentation diplomatique. De façon de plus en plus soutenue, la Belgique associe ses unités constitutives à sa propre représentation auprès des Etats étrangers ou des organisations internationales. Cette association n'est pas explicitement prévue par un texte légal, mais aucune objection de droit constitutionnel ne peut être formulée à son encontre, pourvu qu'une telle pratique ne paralyse pas l'exercice des attributions internationales réservées au pouvoir exécutif par l'article 66 de la Constitution belge.

Les Exécutifs communautaires ou régionaux nomment des « attachés de Communauté et/ou de Région » qui sont ensuite affectés au poste diplomatique ou consulaire envisagé ou à la représentation de la Belgique auprès de l'organisme considéré.

2. L'association aux activités des organismes internationaux : trois ou quatre formules sont utilisées : dans une enceinte où se débattent des questions qui ressortissent en principe à la compétence exclusive d'une seule Communauté, celle-ci occupe le siège de la Belgique (Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports des pays d'expression française, Agence de coopération culturelle et technique des pays francophones, Union de la langue néerlandaise).

Lorsque des questions qui ressortissent en principe exclusivement aux trois Communautés se débattent dans un forum international (UNESCO), la représentation de la Belgique est assurée par les Communautés ; si celles-ci sont en désaccord — ce qui ne s'est jamais produit —, la délégation belge s'abstient de voter. Si une question présente des aspects politiques, il y a concertation entre les Communautés et le représentant du Gouvernement belge.

Selon une troisième formule, il advient — plus rarement — que la Belgique soit représentée à la fois par une délégation nationale et par une délégation d'une Communauté. C'est ainsi que les sommets périodiques de la Francophonie accueillent non seulement une délégation belge présidée par le Premier ministre, mais aussi une délégation de la Communauté française (à laquelle s'adjoignent régulièrement des représentants de la Région wallonne).

Dans tous les autres cas, la formule utilisée consiste à admettre au sein de la délégation belge des représentants des Communautés ou des Régions, pour autant que l'ordre du jour de la rencontre l'exige. La composition de la délégation fait l'objet de discussions sous l'égide du ministère des Affaires étrangères. Au sein de la délégation, seul le représentant mandaté par le Chef de l'Etat a la qualité d'interlocuteur vis-à-vis des tiers ; les représentants des Communautés ou des Régions ne disposent pas d'un droit de vote autonome, mais le chef de la délégation n'agit en principe qu'en plein accord avec eux.

Avec la Communauté européenne

La préparation de la position nationale

1. Le niveau politique : bien que l'article 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles ne soit textuellement applicable qu'aux seuls accords internationaux, on s'accorde généralement aujourd'hui à considérer qu'il est d'application générale. En particulier, il 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 belges.

Il y a, dans la loi spéciale de réformes institutionnelles telle qu'elle a été modifiée le 8 août 1988, une autre référence à l'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 structu-

rée avec les Exécutifs intéressés « pour la préparation des négociations et des décisions ainsi que le suivi des travaux des institutions européennes relatif aux matières relevant des compétences régionales et à la politique agricole ». Comment cette « association » ou cette « concertation » s'effectue-t-elle en pratique ?

En vertu de l'article 27 de la loi du 16 juin 1989 portant diverses 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 », composés de membres du Gouvernement et des Exécutifs des Communautés et des Régions. La concertation s'y déroule entre les membres intéressés du Gouvernement national et des Exécutifs communautaires ou régionaux, et non entre leurs collaborateurs ⁽¹⁵⁾.

Parmi les comités spécialisés qui ont été mis sur pied, il y a une conférence interministérielle des relations extérieures, une conférence interministérielle de la politique scientifique et une conférence interministérielle de l'agriculture, groupant toutes trois des représentants du Gouvernement national, des Régions et des Communautés. Il existe aussi une conférence interministérielle de l'environnement, composée de représentants du Gouvernement belge et des Régions.

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 — seuls compétents dans le domaine d'activités considéré — lui ont tacitement accordé ⁽¹⁶⁾.

2. Le niveau administratif : Il existe deux organes de concertation au niveau administratif : la Commission économique interministérielle (C.E.I.), placée sous la présidence du secrétaire général du ministère des Affaires économiques ; la C.E.I. a créé une sous-commission « problèmes C.E.E. », qui se réunit dans les locaux de la Représentation permanente de la Belgique auprès de la Communauté européenne ⁽¹⁷⁾ ; le service P.11 du ministère des Affaires étrangères qui organise des réunions *ad hoc*, appelées « Coordination Europe » dans le jargon administratif.

L'association à la Représentation belge auprès de la Communauté européenne

En vue de défendre ses intérêts dans le processus décisionnel communautaire, la Flandre a choisi une organisation autonome, prenant actuellement la forme d'un « lobbyiste ». La Communauté française et la Région wallonne ont préféré la nomination d'un agent délégué auprès de la Représentation permanente de la Belgique. Le statut de cette personne est semblable à celui des attachés

de Communauté ou de Région ; il est régi par les arrangements politiques dont il a été question plus haut.

La représentation de la Belgique au sein du Conseil

Un membre de chaque Exécutif communautaire participe aux réunions informelles des ministres de la Culture ou de l'Education des pays membres de la Communauté européenne ; 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. Toutefois, le droit de vote au sein du Conseil ne peut être actuellement 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 » ⁽¹⁸⁾.

Les trois Communautés souhaitent qu'en l'absence d'attitude commune entre leurs représentants, le membre du Gouvernement belge s'abstienne lors du vote. Cette revendication est actuellement rejetée par le ministère des Affaires étrangères, parce qu'elle lui paraît devoir être réexaminée dans le cadre d'une phase ultérieure de réforme de l'Etat (compétences internationales).

IV. Perspectives

Les perspectives qui s'ouvrent aux Communautés et aux Régions dans le domaine des relations extérieures gagnent à être précisées en distinguant d'une part, l'amélioration de la participation et de la coordination au sein de l'Etat belge et, d'autre part, l'insertion des collectivités communautaires ou régionales dans la construction européenne.

Vers une meilleure participation des Communautés et des Régions à l'exercice des compétences extérieures de la Belgique

Comme dans tout Etat composé, il convient de concilier le fait que les collectivités constitutives disposent, au plan interne, d'une sphère de compétences exclusives avec cette autre donnée qu'est la prédominance de l'autorité centrale dans la conduite des relations extérieures.

En matière internationale

Tant que le Roi demeurera le seul organe habilité à exprimer valablement le consentement de l'Etat belge à être lié dans l'ordre international, les Exécutifs des Communautés et des Régions devront être associés à toute la négociation des traités qui les concernent, conformément à l'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980. Rien ne s'oppose, ni constitutionnellement, ni légalement à ce que des représentants des Exécutifs fassent partie de la délégation belge ou à ce qu'un ministre régional ou communautaire soit désigné comme plénipotentiaire.

Les conditions de mise en œuvre du pouvoir de conclure des traités, constitutionnellement attribué aux Communautés, devraient être précisées au plus tôt par une loi spéciale. Les Régions devraient recevoir la même compétence internationale que les Communautés lors de la révision de l'article 68 de la Constitution.

L'assentiment des diverses assemblées communautaires devrait être supprimé pour être confié de préférence à un Sénat rénové, devenu une chambre représentative des Communautés et des Régions, tant que celles-ci ne jouiront pas effectivement d'un « treaty-making power » autonome.

Dans le domaine des politiques européennes

Il importe avant tout d'utiliser le cadre structurel qui a été mis en place pour assurer la concertation entre l'autorité compétente et les Exécutifs concernés. C'est donc au sein des « conférences interministérielles » que devrait être défini, autant que possible, le « mandat » des représentants belges au sein du Conseil ou des groupes de travail de celui-ci, lorsque les questions qui y sont traitées intéressent autant le pouvoir national que les Communautés ou les Régions.

On pourrait également imaginer qu'un Sénat représentatif des Communautés et des Régions soit consulté par le gouvernement belge sur les matières de la politique européenne et qu'il puisse exercer à son égard le contrôle parlementaire traditionnel.

Sur le plan de l'application du droit européen, la solution du problème de la non-transposition des directives par les Communautés et les Régions réside fondamentalement dans l'association de ces dernières à l'élaboration des normes européennes. Cela étant, on pourrait songer à instaurer un mécanisme de substitution dans tous les cas où est engagée la responsabilité de l'Etat belge, selon des modalités que préciserait la Constitution ou une loi spéciale, et moyennant un contrôle très strict du Conseil d'Etat ou de la Cour d'arbitrage. La principale vertu de pareil mécanisme, qui devrait demeurer exceptionnel et temporaire, serait d'exister à titre essentiellement dissuasif. Quant à la possibilité

d'adresser des injonctions et de recourir à la contrainte fédérale, elle semble illusoire en Belgique.

Enfin, l'ouverture de délégations représentatives des Communautés ou des Régions à Bruxelles, auprès de la Communauté européenne, peut paraître présenter moins d'utilité que la création, au sein de chaque administration communautaire ou régionale, d'un service spécialement chargé des relations avec la Communauté.

Vers un nouvel aménagement des relations avec la Communauté européenne*Une nouvelle composition de certains organes*

La participation officielle de représentants des collectivités régionales des différents Etats semble impérative dans les trois comités consultatifs issus de la réforme des Fonds structurels de 1989. Par ailleurs, les pouvoirs du Conseil consultatif des collectivités régionales et locales, institué « auprès de la Commission » devraient être étendus et plus systématiquement utilisés.

Mais la grande affaire paraît être la participation des Exécutifs communautaires ou régionaux aux travaux du Conseil lui-même lorsque les discussions ont trait à des matières de compétence communautaire ou régionale. La modification de l'article 146 du traité de Rome (art. 2 du traité de fusion) par le traité de Maastricht sur l'Union européenne permettra bientôt à chaque Etat-membre de se faire représenter à la table du Conseil, avec droit de vote, par un délégué de l'ensemble de ses collectivités (quasi)fédérées. Ce système assurera à la fois l'unicité du point de vue exprimé par la Belgique et la garantie de la non-ingérence du gouvernement central dans les affaires exclusivement communautaires ou régionales. La localisation du « pouvoir du dernier mot » dépendra alors essentiellement de l'état du droit constitutionnel belge à ce moment.

De nouveaux aménagements institutionnels

Les Communautés et, surtout, les Régions réclament d'être associées au processus décisionnel démocratique européen dans les matières qui sont de leurs compétences directes. La méconnaissance de leur pouvoir législatif risque de provoquer un blocage du fonctionnement des institutions européennes. C'est dans ce contexte qu'il convient d'apprécier le principe de la subsidiarité.

Pour les responsables des collectivités régionales, ce principe devrait garantir que la gestion des affaires publiques soit assurée au niveau qui procure la plus grande garantie d'efficacité. Il devrait interdire que les Etats-membres transfèrent à la Communauté des compétences nouvelles qui, sur le plan interne, seraient

du ressort exclusif des Communautés ou des Régions. Il devrait reconnaître clairement le caractère résiduaire de la compétence des Etats-membres et de leurs collectivités régionales.

Les règles du jeu étant fixées, il conviendrait de conférer à la Cour de justice le soin d'en faire respecter l'application en lui laissant la possibilité de sanctionner à la fois l'abus de pouvoir et la carence d'exercice du pouvoir conféré aux institutions européennes ; pour ce faire, il serait nécessaire d'accorder également aux Communautés et aux Régions le droit de recours dont les Etats-membres disposent en vertu de l'article 173 du traité de Rome.

Lorsque l'Union exercera ses pouvoirs de coordination dans les matières qui ressortissent exclusivement aux Communautés ou aux Régions, celles-ci participeraient directement au processus décisionnel grâce à la présence de leurs représentants au sein du Conseil. Elles seraient aussi obligatoirement consultées par le truchement d'un Conseil régional dont les membres seraient désignés par les Etats eux-mêmes. Dans une phase ultérieure, on pourrait même concevoir un Sénat des Régions, sorte de troisième Chambre (à côté du Conseil et du Parlement), qui se prononcerait dans les domaines dans lesquels les collectivités régionales disposent d'une compétence exclusive.

NOTES

- (1) 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.
- (2) Sur la question, voir par ex. « A propos des ordonnances de la Région bruxelloise » ; *J.T.*, (1989), 412-415.
- (3) La section de législation du Conseil d'Etat s'est prononcée à deux reprises en ce sens, respectivement le 28 février 1989 et le 5 février 1990, à propos d'accords de coopération entre la Communauté française, le canton du jura, le Rwanda et les Seychelles.
- (4) Voir P. ROMUS, « La politique de la Communauté européenne dans les régions frontalières », *Les régions et l'Europe*, IX^e Congrès des économistes belges de langue française, C.I.F.O.P., 1990, Commission 1 : approche transfrontalière, pp. 265-279.
- (5) Le Pôle européen de développement est né le 19 juillet 1985 d'une « déclaration commune » de la Belgique, de la France et du Luxembourg (*Répertoire des accords internationaux de la Région wallonne*, I. Fra. - Lux./1.1.). La déclaration a été signée, pour la Belgique, par le ministre-président de l'Exécutif régional wallon et par l'ambassadeur belge à Luxembourg. Les autorités belges, françaises et luxembourgeoises ont présenté à la Commission trois programmes nationaux coordonnés visant à la reconversion régionale de cet espace transfrontalier.
- (6) Le P.A.C.T.E. trouve son fondement juridique dans la signature, le 30 mai 1989, d'une « déclaration commune » pour un Programme d'action et de coopé-

ration transfrontalières européen entre la République française, la région Nord-Pas-de-Calais, le département du Nord et la Région wallonne auxquels s'était jointe la Communauté française de Belgique (*Répertoire des accords internationaux de la Région wallonne*, I. Fra./2.1.).

- (7) Le Programme EUREGIO Meuse-Rhin s'appuie sur une initiative germano-néerlandaise de mars 1980 à laquelle se rallia le Limbourg belge en juillet 1981 et la province de Liège en mai 1983. L'accord créant l'EUREGIO relève essentiellement de l'initiative provinciale ; il a été signé le 30 juin 1986.
- (8) Sur ce programme, voy. A. SCHLEIPER, « Les accords transfrontaliers wallons », *Les Régions et l'Europe*, Commission 1 : Approche transfrontalière, 295-297.
- (9) Titre V : « La cohésion économique et sociale » (articles 130 A à 130 E, insérés par l'Acte unique des 17-28 février 1986, art. 23). Auparavant, ce souci n'était mentionné que dans le préambule du traité.
- (10) Décision de la Commission du 10 mai 1989, J.O.C.E. n° L 198 du 12 juillet 1989, p. 1.
- (11) J.O.C.E. n° L 247 du 6 septembre 1988.
- (12) Aff. 68 à 73-81, *Commission c. Belgique*, arrêt du 2 février 1982, *Rec.*, 1982, p. 153, concl. F. CAPOTORTI. *Adde* : aff. C-42/49, arrêt du 5 juillet 1990 ; aff. C-290/89 ; arrêt du 11 juin 1991.
- (13) Aff. 227 à 230-85, *Commission c. Belgique*, arrêts du 14 janvier 1988, *Rec.*, 1988, p. 7.
- (14) Dans un domaine voisin, celui de l'association des Exécutifs régionaux à l'élaboration de certains avant-projets de lois et règlements nationaux, la jurisprudence du Conseil d'Etat estime au contraire que pareille association n'est pas obligatoire dès le début du processus d'élaboration (C.E., 14 décembre 1988, *Région wallonne c. Etat belge*, n° 31587, *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 1989, p. 547, note B. Haubert).
- (15) Circulaire ministérielle du 31 juillet 1989 relative aux conférences interministérielles (*Mon. b.* 3 mai 1990, p. 8608).
- (16) Comment admettre en effet qu'un membre du gouvernement national approuve, contre la volonté d'un ou des Exécutif(s), une norme européenne ayant des conséquences financières à leur charge ?
- (17) Sur cette commission, voir C. CHERUY, « 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, Academia-Bruylant, 1988, p. 67.
- (18) Voir 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 (*Doc. parl.*, sess. 1989-1990, Ch., n° 1167/3 et Sénat, n° 935/3, p. 54). On la trouvera également chez F. STANDAERT, *Les relations extérieures dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, Groupe Coudenberg, 1990, p. 237.