

International Forum on Federalism in Mexico
Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001

LE FEDERALISME BELGE : UN EXEMPLE DE FEDERALISME DE DISSOCIATION

Analyse pratique de l'évolution institutionnelle de l'Etat belge
Par Nicolas LAGASSE

INTRODUCTION

La structure fédérale de l'Etat belge présente généralement deux caractéristiques à l'observateur étranger : elle apparaît tout à la fois comme l'un des modèles les plus en pointe en matière de délégation de compétences aux entités fédérées, notamment sur la scène internationale, et comme un écheveau institutionnel sans pareil. Force est de constater que cette double réputation ne manque pas de fondement. La décentralisation à deux niveaux – vers les Régions, d'une part, et les Communautés¹, d'autre part – peut déjà en tant que telle apparaître paradoxal sur un territoire aussi exigu que celui de la Belgique. Il n'en demeure pas moins que ce « monstre » institutionnel, malgré ses incohérences et ses imperfections encore nombreuses, a permis la coexistence pacifique de trois communautés linguistiques et de trois cultures nonobstant les dynamiques souvent contradictoires et tendues qui opposent les deux grandes communautés, à savoir la communauté flamande et la communauté française.

L'histoire de la décentralisation en Belgique a réellement débuté en 1970, lorsque l'Etat, jusque là unitaire, a été restructuré en un niveau fédéral, trois Régions et trois Communautés. Aujourd'hui, ce mouvement centrifuge n'a pas encore atteint son terme : il se poursuit régulièrement au gré de réformes qui donnent peu à peu à penser que l'Etat pourrait à l'avenir emprunter des caractéristiques au confédéralisme. Nous développerons cette évolution dans le cadre de la première partie de la présente contribution.

La seconde partie sera consacrée à la répartition des compétences matérielles entre les différents niveaux de pouvoir et ce, tant dans l'ordre interne que sur la scène internationale.

1. L'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE L'ETAT BELGE : UN MOUVEMENT CENTRIFUGE PERMANENT

En 1831, l'Etat belge fut créé sur base du modèle unitaire et centralisé. Rapidement des revendications autonomistes se sont fait jour mais sur base de motivations différentes au Nord (en Flandre) et au Sud (dans la partie francophone) du pays. Les Flamands réclamaient

¹ Le fédéralisme oblige à jongler avec les majuscules et les minuscules. On parle de « Communauté » française, flamande ou germanophone pour désigner l'entité fédérée. Par contre, on parle de « communauté » française, flamande ou germanophone pour désigner l'ensemble des personnes parlant généralement la langue française, néerlandaise ou allemande et se revendiquant de l'une de ces trois cultures. Par ailleurs, on parle de « Régions » wallonne, bruxelloise et flamande pour désigner les entités fédérées mais de « région » pour désigner les quatre régions linguistiques, à savoir, la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région de langue allemande et la région bilingue de Bruxelles.

International Forum on Federalism in Mexico Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001

l'autonomie linguistique et culturelle en raison de la suprématie du français ressentie comme discriminatoire depuis le XIX^{ème} siècle. L'instauration du suffrage universel en 1919 permit à la Flandre de compter sur la loi du nombre : dès ce moment, l'affirmation linguistique se doubla d'une affirmation politique. Ce mouvement de revendication révéla l'existence d'une véritable nation flamande au sein de l'Etat unitaire belge. Ensuite, plus tardivement et comme en réaction, les Wallons, confrontés notamment au déclin économique de leur région dans les années soixante, ont eu le sentiment que celui-ci était dû pour partie à la position dominante que les Flamands avaient conquise dans les structures de l'Etat central en raison de leur force numérique. Si les revendications d'ordre culturel ne sont pas absentes du côté francophone, c'est donc principalement autour de revendications d'autonomie économique que va se cristalliser le mouvement wallon de la seconde moitié du XX^{ème} siècle². Comme on le voit, seule la dynamique politique propre à un fédéralisme par dissociation et alimentée pour l'essentiel par une opposition entre deux communautés linguistiques permet d'expliquer les différentes particularités du système institutionnel belge.

Peu à peu, il est apparu que l'Etat unitaire s'avérait définitivement comme un cadre institutionnel inadapté à la résolution des difficultés de coexistence entre Flamands et Francophones. Encore fallait-il imaginer, dans le cadre d'un Etat où les communautés française et flamande coexistent parfois sur le même territoire (comme en région bruxelloise, par exemple) une structure qui allie tout à la fois les revendications culturelles (c'est-à-dire des revendications n'étant pas liées au territoire) et les revendications d'ordre économique (c'est-à-dire des revendications liées au territoire).

C'est lors de la troisième révision de la Constitution, en 1970, qu'on a créé les trois Communautés (appelées initialement « Communautés culturelles ») - flamande, française et germanophone - et les Régions - flamande, wallonne et bruxelloise - concomitamment à une réorganisation des institutions centrales du pays selon une logique tantôt paritaire, tantôt dualiste (parité du conseil des ministres entre Flamands et francophones, répartition des députés et sénateurs élus au Parlement national entre groupes linguistiques français ou néerlandais et procédures de vote particulières pour le vote des lois de réformes institutionnelles dans le but de protéger la minorité francophone au niveau national).

Le vote de diverses lois de réformes institutionnelles ultérieures, en 1980, 1983, 1988, 1989, 1993 et 2001 ont abouti à la mise sur pied progressive d'une véritable structure fédérale dans laquelle coexistent les trois Communautés et les trois Régions aux compétences toujours plus étendues³. Les Communautés se sont vu attribuer des compétences liées à la personne, telles que la culture, l'enseignement, la santé et l'aide aux personnes. Les Régions, quant à elles, exercent des compétences liées au territoire (telles que l'urbanisme, l'aménagement du territoire, la rénovation urbaine, la rénovation de sites économiques désaffectés, la protection de l'environnement, la production et la distribution d'eau, la rénovation rurale et la conservation de

² On notera cependant que les Bruxellois francophones (qui représentent quelque 85 à 90 % de la population bruxelloise) axèrent davantage leurs revendications sous l'angle de la défense de la langue française et de la culture et ce, depuis le début des années soixante.

³ A côté de ces six entités fédérées, on signalera également l'existence en région bruxelloise de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire commune qui sont, dans une certaine mesure, également considérées comme des entités fédérées. L'étendue de leurs compétences étant cependant plus restreinte, nous ne développerons pas l'étude de ces Commissions dans le cadre de la présente contribution.

International Forum on Federalism in Mexico Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001

la nature, la politique du logement ou la politique agricole), à l'économie (la politique économique, les richesses naturelles, la politique de l'énergie) et aux pouvoirs subordonnés.

Le fédéralisme belge présente dès lors trois grandes caractéristiques.

A. L'autonomie et l'égalité des niveaux de pouvoir – l'équipollence des normes

Depuis 1970, la structure fédérale belge se caractérise par une très grande autonomie des niveaux de pouvoir les uns par rapport aux autres et une parfaite égalité entre eux⁴. Les six entités fédérées, à l'instar de l'autorité fédérale, sont toutes dotées d'un parlement et d'un gouvernement qui adoptent des normes (respectivement législatives et réglementaires) de même valeur : les normes législatives des Régions (appelées « décrets » en Flandre et en Wallonie ou « ordonnances » à Bruxelles) et des Communautés (appelées « décrets ») sont équipollentes aux lois adoptées par le législateur fédéral.

B. La présence de deux grandes communautés linguistiques – l'opposition bipolaire moteur des avancées fédéralistes

Ce n'est pas tant l'antagonisme entre les entités fédérées et l'autorité fédérale ou la confrontation entre grandes familles politiques⁵ qui servent de moteurs à la dynamique centrifuge belge qu'une opposition entre les intérêts des deux grandes communautés linguistiques.

A la différence de la plupart des Etats fédéraux, la fédération belge s'est bâtie autour d'un axe bipolaire. La population se compose essentiellement de deux grandes communautés linguistiques : la population de langue française (environ 4.500.000 personnes) et la population de langue néerlandaise (environ 5.500.000 personnes). La population germanophone ne représentant que 0,7 % de la population belge, elle n'a jamais joué un rôle identique aux deux grandes communautés, même si elle a bénéficié directement de l'évolution institutionnelle de l'Etat puisque la région de langue allemande, bien que ne comptant que 70.000 habitants, constitue à elle seule une Communauté dotée d'institutions propres. Quant aux Régions, bien qu'au nombre de trois, elles sont soit unilingue française (la Région wallonne), soit unilingue flamande (la Région flamande), soit bilingue français-néerlandais (la Région bruxelloise) : elles non plus n'échappent pas à la logique bipolaire fondée sur le critère linguistique ou communautaire. L'avancée du fédéralisme en Belgique

⁴ La structure fédérale est organisée par le constituant et le législateur fédéral. Il importe néanmoins de bien distinguer les deux types de normes adoptées par l'autorité fédérale. Celle-ci peut intervenir tout d'abord au titre de ce que d'aucuns appellent *l'Etat global* : elle intervient alors en qualité d'organisateur de la structure institutionnelle. L'Etat fédéral intervient également dans le cadre de la mise en œuvre des compétences matérielles qui lui sont dévolues : à ce titre-là il intervient au même titre que les Régions et les Communautés. Les « règles du jeu » arrêtées par l'Etat fédéral en qualité d'Etat global s'imposent aux Régions, aux Communautés, comme à l'Etat fédéral lui-même dans l'exercice des compétences matérielles qui lui ont été transférées. En ce sens, l'Etat fédéral n'est pas un niveau de pouvoir supérieur aux collectivités fédérées.

⁵ Si les grandes familles politiques (socialiste, libérale, écologiste et sociale-chrétienne) sont représentées tant au Nord qu'au Sud du pays (à travers des partis différents en Flandre et dans la partie francophone du pays, cependant), les réformes institutionnelles ont toujours vu le jour à la suite de négociations qui opposèrent les deux grandes communautés linguistiques davantage que ces grandes familles politiques.

International Forum on Federalism in Mexico Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001

repose dès lors en très grande partie sur la confrontation des revendications francophones et flamandes.

C. Un fédéralisme de dissociation – l'enjeu de la solidarité interpersonnelle et interrégionale

En Belgique, la réforme de l'Etat est un processus évolutif qui n'a jamais été pensé de manière globale en fonction d'objectifs et de balises clairement définis. Cette avancée à l'aveugle, par sursauts et non sans une certaine dose de pragmatisme, tente d'assurer une synthèse entre les intérêts conçus comme de plus en plus divergents des Francophones et des Néerlandophones. La réforme de 2001 a eu pour objet d'accroître la compétence fiscale des Régions, de réformer la loi de financement des entités fédérées ainsi que d'approfondir la régionalisation de la politique agricole, du commerce extérieur et de la compétence en matière de pouvoirs locaux. Mais d'ores et déjà, il ne fait aucun doute que cette réforme ne sera pas la dernière. L'encre des accords n'était pas encore sèche qu'en Flandre des voix se faisaient entendre pour revendiquer la régionalisation de certains pans de la sécurité sociale, de certains aspects de la police ou d'une partie de la Justice⁶. Les revendications initiales d'ordre linguistique et culturel ayant abouti à la création de Communautés jouissant d'une large sphère de compétences dans ces matières, la Flandre, qui bénéficie d'un contexte socio-économique plus favorable que celui des deux autres Régions, préconise la gestion séparée des retombées économiques et des mécanismes de solidarité, prônant ainsi la fin progressive des logiques de solidarité interpersonnelles et interrégionales dont elle a largement bénéficié dans le passé.

Et la question de se poser : ne sommes-nous pas aux confins du fédéralisme et du confédéralisme ? Ne sommes-nous pas en train d'abandonner peu à peu le modèle fédéral et d'assister aux prémices du confédéralisme ? A notre estime, autant le mode de négociation des dernières réformes de 2001 que la dynamique institutionnelle en tant que telle permettent de le penser.

Les négociations proprement dites

L'histoire politique de la Belgique est émaillée d'un nombre impressionnant de « tables rondes », de « conférences » ou de « dialogues de communauté à communauté » qui toutes opposent les partis francophones et néerlandophones de la majorité fédérale avec, à l'occasion, un parti de l'opposition en appont pour appuyer le vote des réformes constitutionnelles ou des lois nécessitant une majorité qualifiée. Les grandes réformes mettent donc traditionnellement face-à-face les représentants des deux grandes communautés. Dans les faits, l'intérêt et l'angle d'approche de la négociation varient selon les communautés. Les négociateurs flamands, davantage portés par un intérêt autonomiste que

⁶ Certaines de ces revendications ne sont pas nouvelles mais n'étant pas encore rencontrées, elles sont réitérées.

International Forum on Federalism in Mexico Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001

les francophones, mettent essentiellement l'accent sur la part d'autonomie accrue que les nouvelles réformes apporteront à la Flandre, sans se prononcer cependant sur le choix d'un modèle fédéral ou confédéral. Du côté francophone, on constate traditionnellement un certain attachement à la structure fédérale qui repose autant sur la prédominance de l'identité belge par rapport à l'appartenance communautaire que sur des motivations économiques. Ayant participé au mouvement de fédéralisation de l'Etat entre 1970 et 1993, les partis francophones s'emploient surtout aujourd'hui à souligner l'approche fédérale dans laquelle s'inscrivent ces réformes et plaident habituellement pour « une pause institutionnelle ».

Lors des réformes de 2001, le contexte politique ne permettait pas cette pause institutionnelle. Les Francophones qui, depuis des mois, avaient annoncé qu'il opposeraient une fin de non recevoir aux nouvelles revendications flamandes en matière institutionnelle, étaient par ailleurs tenus de sauver les finances de la Communauté française, desservie par une loi de financement des entités fédérées⁷ mal négociée en 1989. Le refinancement de la Communauté – nécessaire au paiement des traitements de milliers d'enseignants et de fonctionnaires – passait par la révision de la loi de financement. Cela contraignit les partis francophones de la majorité à accepter, en contrepartie, la négociation de nouveaux transferts de compétences souhaités par leurs homologues flamands.

Tant dans la tournure des négociations que dans son mode de négociation, la dernière réforme institutionnelle fut très nettement emprunte d'un avant-goût de confédéralisme et ce, même si la plupart des négociateurs ne se réclament de ce modèle d'organisation institutionnelle.

Les motivations des négociateurs

Une fois dépassé le préalable lié à l'acceptation du transfert de nouvelles compétences et une fois la négociation entamée, les négociateurs francophones et néerlandophones se répartirent les compétences et établirent les mécanismes de répartition des dotations financières aux entités fédérées en se souciant essentiellement de l'intérêt de ces dernières. La nécessité de marges financières au profit de l'autorité fédérale pour couvrir le coût de ses politiques n'était pas ignorée mais ce fut l'importance des besoins financiers des Régions et des Communautés qui imposa des efforts au niveau fédéral et non l'inverse. Contrairement à l'image que l'on pourrait se faire d'un fédéralisme financier encore essentiellement de consommation, comme celui de la Belgique, il ne revient pas à l'Etat fédéral de décider souverainement des dotations à attribuer aux entités fédérées : dans le cadre de ces négociations, l'intérêt de l'autorité fédérale n'était pas prépondérant par rapport à l'intérêt régional ou communautaire. Le fait que les majorités parlementaires au niveau fédéral et au sein des entités fédérées soient les mêmes enlève tout risque de concurrence d'ordre politique entre ces deux niveaux et permet de faire primer l'intérêt fédéré sur l'intérêt fédéral.

Le mode de négociation

⁷ Loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Communautés et des Régions.

International Forum on Federalism in Mexico Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001

Contrairement aux réformes précédentes, négociées à l'issue des élections législatives et en même temps que la formation du gouvernement fédéral, la réforme de 2001 fut élaborée en cours de législature.

Cette négociation eu lieu en deux phases. Dans un premier temps (octobre 1999 – octobre 2000), le gouvernement fédéral mit sur pied une « Conférence intergouvernementale et interparlementaire du renouveau institutionnel » réunissant des ministres et des parlementaires (y compris de l'opposition) de tous les niveaux de pouvoir, afin de chercher à avancer le plus sereinement possible sur les réformes, en tâchant de privilégier tout d'abord les adaptations d'ordre technique ou celles qui pouvaient rencontrer rapidement un consensus et en réservant à plus tard les réformes d'envergure qui opposaient les deux communautés. En un an de travaux souvent interrompus, la Conférence n'est pas parvenue à engranger la moindre avancée. Elle a échoué en qualité de forum de discussions sereines et en qualité de groupe de travail constructif en matière institutionnelle mais il faut lui reconnaître le mérite certain d'avoir déblayé et préparé le terrain de la seconde phase de la réforme, notamment dans le dossier éminemment technique de la régionalisation de la politique agricole. Au mois d'octobre 2000, le gouvernement fédéral décida de reprendre la direction des négociations qui, désormais, eurent lieu en comité plus restreint, entre les ministres fédéraux et les présidents de gouvernement de Régions et de Communautés. Le rythme traditionnel des réunions nocturnes et le règne de la « châteaucratie »⁸ reprenaient leurs droits pour aboutir à des textes de projets de loi déposés au Parlement fédéral et votés au mois de juin 2001⁹.

Le déroulement de ces discussions en cours de législature a changé la donne des discussions par rapport aux négociations préalables qui se déroulaient lors de la formation des gouvernements fédéraux.

En effet, les hommes politiques invités à la table de négociation n'étaient pas tant des leaders de partis politiques, comme c'est le cas traditionnellement lorsqu'il s'agit de composer un gouvernement, que les principaux ministres fédéraux et leurs homologues des entités fédérées, connus à ce titre de l'opinion publique et tenus de rapporter des nouveaux éléments concrets en terme d'autonomie régionale ou communautaire. Il n'est plus à démontrer que la fonction fait l'homme et que les hommes ou les femmes politiques deviennent souvent d'ardents promoteurs de l'autonomie des Communautés et des Régions dès lors qu'ils accèdent à des fonctions gouvernementales dans une entité fédérée. Mais, en l'occurrence, les ministres fédérés étaient en quelque sorte tenus de « faire leurs preuves » en qualité de « premiers décideurs » régional ou communautaire en exercice.

A cela s'ajoute que le parti nationaliste démocratique flamand, bien que ne disposant que d'une représentation politique moyenne, eut une influence politique considérable dans la négociation : participant à la majorité parlementaire au Parlement flamand et, partant, nécessaire à l'équilibre politique en Flandre, il bénéficiait auprès de l'ensemble des partis néerlandophones d'un levier pour imposer la plupart de ses revendications. Si les

⁸ Ces négociations-marathons se tiennent généralement dans des châteaux ou à l'hôtel particulier du Premier ministre fédéral et sont de plus en plus critiquées par la presse qui s'interroge sur la qualité des décisions prises à l'arraché au terme de longues heures de discussion par des ministres et des collaborateurs exténués.

⁹ Il s'agit des lois spéciales et des lois ordinaires du 13 juillet 2001 (date de la sanction royale), publiées au *Moniteur belge*, le 3 août suivant.

International Forum on Federalism in Mexico Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001

négociations avaient eu lieu, comme cela se fait généralement, à l'issue des élections, ce parti nationaliste n'aurait pu avec la même aisance recourir systématiquement à la menace de faire échouer la majorité parlementaire en Flandre.

Outre la portée symbolique de la présence à la table de négociation des ministres présidents des Communautés et des Régions *qualitate qua*, il peut arriver par moment que les Régions et les Communautés, ayants droit de l'Etat unitaire évanescant, partagent un intérêt objectif commun à se répartir l'héritage de la vieille Belgique d'autrefois représentée par l'Etat fédéral. Pareilles circonstances laissent songeur : que représente encore cet Etat fédéral sinon un certain attachement principalement francophone à une forme d'ensemble national – fût-il symbolique ? Sous les coups de boutoirs des entités fédérées et sur les instances de la Flandre, les ministres francophones du gouvernement fédéral seraient-ils les seuls à encore représenter l'intérêt fédéral ? Sans doute une telle vision relève-t-elle de la simplification excessive. Il n'en demeure pas moins qu'il est plus aisé pour un ministre francophone que pour un de ses collègues néerlandophones de s'afficher en défenseur de l'autorité fédérale, c'est-à-dire notamment de la solidarité interpersonnelle garantie par un système de sécurité sociale commun qui connaît des transferts financiers plus importants du Nord vers le Sud que l'inverse. Tenus d'éviter la faillite de la Communauté française et soucieux de préserver une couverture sociale commune à l'ensemble du pays, sous peine de voir émerger un système de sécurité sociale autonome et performant en Flandre que les moyens financiers francophones ne permettent pas de concurrencer, les ministres francophones étaient politiquement acculés à céder du terrain aux entités fédérées sur le champ des compétences.

La dynamique institutionnelle en tant que telle

Peu à peu, les entités fédérées s'érigent en Etats fédérés, l'autorité fédérale représentant de moins en moins un intérêt propre : les transferts de compétences vers l'Union européenne, d'une part, et vers les entités fédérées, d'autre part, vident l'autorité fédérale peu à peu de sa substance au fil des réformes. Les partis politiques, autrefois « nationaux » et aujourd'hui scindés sur une base linguistique, ne jouent plus depuis longtemps le rôle de « trait d'union » entre les intérêts des communautés. Toute réforme correspond dès lors à une nouvelle tentative de synthèse entre les intérêts des deux communautés.

Les Francophones ne sont pas hostiles à toute forme de régionalisation et de communautarisation mais ils souhaitent pour la plupart que l'autorité fédérale garde certaines compétences, comme le contrôle de la sécurité sociale, de l'impôt sur le revenu (même si les Régions peuvent d'ores et déjà concéder des remises sur cet impôt à leurs administrés) ainsi que de l'impôt des sociétés, de manière à conserver un socle le plus large possible de solidarité interpersonnelle. Or, à écouter les revendications exprimées au Nord du pays, il semble que ces matières figureront au programme du prochain round institutionnel : même s'il existe des accents différents entre les partis flamands, ceux qui ne préconisent pas ces nouveaux transferts ne s'y opposent pas farouchement. Transcendant leurs divergences pour s'accorder sur des plates-formes de revendications minimales, les partis flamands plaident pour une autonomie accrue des entités fédérées. Le Parlement et le gouvernement flamands jouent d'ailleurs un rôle de fer de lance en la matière.

**International Forum on Federalism in Mexico
Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001**

D'autres revendications, loin de faire l'unanimité, sont également véhiculées en Flandre, telles que celles relatives à la régionalisation de la police locale ou des juridictions de premier degré.

Sans attendre de nouvelles discussions, le développement de l'autonomie des entités fédérées poursuit son cours et ce, dans d'autres lieux que dans le champ classique de la négociation politique.

Ainsi, la Cour d'arbitrage, c'est-à-dire la cour constitutionnelle, a par ailleurs reconnu la compétence des Communautés pour mener des politiques sociales en complément ou en supplément de celles menées par l'autorité fédérale dans le secteur de la sécurité sociale. Cette compétence fédérale n'étant pas délimitée de manière précise, le champ de compétence des Communautés augmentera en cette matière à mesure que l'autorité fédérale réduira ses interventions. D'ores et déjà, la Flandre organise un mécanisme d'assurance dépendance à l'attention des personnes âgées (financement de services d'aides et de soins permettant aux personnes âgées de conserver un certain degré d'autonomie dans leur quotidien). La Communauté française, ne disposant pas des moyens financiers suffisants pour mettre sur pied des politiques comparables, sollicite de l'autorité fédérale la mise en œuvre d'un programme analogue, de manière à éviter tant que faire se peut un régime de soins et d'assistance à deux vitesses dans le même pays.

Dans l'actualité récente, on a vu renaître des cendres de la Sabena, la compagnie aérienne belge désormais en faillite, une nouvelle société aérienne au capital réparti entre des partenaires privés et les Régions : en dehors de toute négociation institutionnelle, l'Etat fédéral abandonne aux Régions un secteur qu'il gèrait seul jusque là.

Le fait qu'au fil des réformes les compétences fédérales se vident, ne suffit pas à lui seul à justifier le passage progressif à un modèle confédéral. En tant que telles, toutes ces réformes et ces avancées peuvent se concevoir dans un contexte fédéral : la construction d'un Etat fédéral belge abouti passe certainement par des améliorations de la structure institutionnelle, notamment en termes de transferts de compétences ou en terme d'autonomie fiscale. Mais le cadre belge ne peut manquer d'étonner compte tenu du développement des réformes, sans réelle ligne de conduite et avec peu d'objectif de réelle efficacité institutionnelle.

Encore faut-il, pour que l'Etat conserve sa cohérence et son caractère fédéral, que cette spécificité fédérale soit définie concrètement, c'est-à-dire que soit arrêté un substrat institutionnel commun auquel les deux grandes communautés resteront attachées. Or, cet exercice n'a jamais été réalisé.

Il n'est certes pas aisé de définir avec précision ce qui dans les faits distingue une structure fédérale d'une structure confédérale. Cependant, selon nous, on ne peut parler réellement de structure fédérale que lorsque l'Etat est organisé en manière telle qu'il dispose :

- d'une structure institutionnelle qui intègre adéquatement le principe de subsidiarité : si ce principe suppose de confier aux autorités décentralisées les compétences qu'elles sont le plus à même de gérer dans le cadre de leur autonomie, il implique également de confier à l'autorité fédérale les compétences qui seront gérées de manière plus efficiente à ce niveau, que ce soit pour des raisons de préservation de la santé publique, d'harmonisation

**International Forum on Federalism in Mexico
Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001**

des jurisprudences en matière de droits et de libertés ou pour assurer une meilleure solidarité ;

- de mécanismes durables de solidarité interpersonnelle et interrégionale, quel que soit le mode concret de réalisation de ces formes de solidarité ;
- de mécanismes efficaces de protection des minorités nationales ;
- de structures de dialogue et de rencontre entre les entités fédérées et entre leurs organes, que ce soit par la représentation des entités fédérées au sein des organes de l'Etat fédéral (à l'instar du Sénat américain ou du *Bundesrat* allemand) ou d'autres modes de concertation.

A l'analyse, force est de constater que l'Etat belge ne rencontre plus l'ensemble de ces critères. S'il connaît des formes variées de concertation, il ne présente cependant pas un ensemble cohérent et harmonieux de protection des minorités nationales et tend peu à peu vers le démembrement de ses mécanismes de solidarité. C'est ainsi que l'on a pu dire de la Belgique qu'elle se dirige vers un « façadisme institutionnel », en faisant allusion à cette technique d'architecture qui consiste à conserver la façade de vieux immeubles et à les reconstruire « de l'intérieur » sur base de nouveaux plans, avec des matériaux et selon des procédés modernes. Demain, pour perdurer, il se peut que l'Etat belge en tant que tel doive subsister au rang d'étiquette dans un intérêt bien compris, notamment économique, de chaque entité fédérée. Il est probable que cela aura lieu dans le cadre d'une structure fédérale largement dépouillée.

2. LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES NIVEAUX DE POUVOIR

2.1. LA REPARTITION DES COMPETENCES DANS L'ORDRE INTERNE

Les Régions et les Communautés ne disposent que le **compétences attribuées**¹⁰. Outre les compétences qui lui sont dévolues formellement, l'autorité fédérale exerce l'ensemble des compétences résiduelles, c'est-à-dire les compétences non attribuées à l'un des trois niveaux de pouvoir.

Les compétences attribuées aux entités fédérées ne se caractérisent pas par leur homogénéité. Si un certain nombre d'entre elles forment des blocs de **compétences exclusives** – au sens où elles ne peuvent être exercées que par un seul législateur, à l'exclusion de tout autre –, la

¹⁰ L'article 35 de la Constitution pose le principe contraire mais requiert, pour pouvoir être mis en œuvre, le vote d'une loi « spéciale » (majorité qualifiée). Celle-ci ne semble pas devoir être adoptée dans un proche avenir. Dans l'attente de cette loi, les Communautés ne disposent d'autres compétences que celles qui leur sont attribuées par les articles 127 à 130 de la Constitution. La Constitution ne précise pas les compétences régionales : l'article 39 de la Constitution charge le législateur spécial d'attribuer des compétences aux Régions (voy la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises).

International Forum on Federalism in Mexico Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001

plupart des compétences sont dites **partagées**, dans la mesure où elles sont exercées pour partie par l'autorité fédérale et pour partie par les Communautés ou les Régions sans qu'il soit possible d'établir une réelle prédominance.

Concrètement, les compétences des Communautés sont les suivantes¹¹ :

- La culture, en ce compris l'audiovisuel, l'enseignement et l'aide à la presse écrite ;
- La santé (tant l'aspect préventif que curatif), à l'exception notamment de ce qui ressortit d'une manière ou d'une autre de la sécurité sociale et des règles d'accès aux professions ;
- L'aide aux personnes (sont visées par là : la politique familiale, la politique de l'aide sociale, la politique des handicapés, la politique du troisième âge, la politique de la protection de la jeunesse, la politique de l'aide sociale aux détenus et la politique d'accueil et d'intégration des immigrés), à l'exception de ce qui ressortit de la sécurité sociale ;
- L'emploi des langues en matière administrative, dans l'enseignement et dans les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que dans les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements.

La culture constitue la seule compétence exclusive des Communautés. Les compétences en matière d'aide aux personnes, de santé et d'emploi des langues sont assorties d'un nombre important de réserves de compétences (en matière de sécurité sociale, par exemple) au profit de l'autorité fédérale.

Les Régions, quant à elles, exercent les compétences suivantes¹² :

- L'urbanisme, aménagement du territoire, rénovation urbaine, rénovation de sites économiques désaffectés ;
- La protection de l'environnement, la politique des déchets, la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, la production et la distribution d'eau
- La rénovation rurale et la conservation de la nature ;
- La politique du logement ;
- La politique agricole ;
- La politique économique, en ce compris le Commerce extérieur et les richesses naturelles ;
- La politique de l'énergie ;
- Les pouvoirs subordonnés (communes et provinces) ;
- La politique de l'emploi à l'exception de ce qui ressortit de la sécurité sociale ;
- Les travaux publics et les transports, à l'exception notamment des chemins de fer qui restent essentiellement de la compétence fédérale.

Au nombre des compétences exclusives des Régions, on citera l'aménagement du territoire, la politique des déchets et de l'eau, la politique de rénovation rurale et de conservation de la nature ou encore la politique des pouvoirs subordonnés. Par contre, la politique agricole, les transports, la politique de l'emploi ou la politique économique relèvent de la compétence partagée.

¹¹ Articles 127 à 130 de la Constitution et articles 4 et 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

¹² Article 39 de la Constitution, article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

**International Forum on Federalism in Mexico
Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001**

Par ailleurs, s'il n'existe pas de compétence concurrente comme en Allemagne, au sens où l'autorité fédérale belge ne peut en aucune manière s'arroger certaines compétences exercées par les entités fédérées, il n'en demeure pas moins que certaines compétences partagées s'exercent de manière concurrentielle, dans la mesure où les Régions et les Communautés sont habilitées à organiser, dans ces matières, des politiques complémentaires ou supplémentaires à l'intervention de l'autorité fédérale. C'est le cas de la politique d'aide sociale : les Communautés peuvent adopter des mesures complémentaires à celles adoptées par l'Etat fédéral en matière de sécurité sociale.

Enfin, certaines compétences ne sont pas attribuées à un niveau de pouvoir en particulier. Ces compétences sont dites **accessoires ou parallèles** : il s'agit de compétences fondées sur un lien de nécessité avec une des compétences principales. Elles ressortissent dès lors de l'ensemble des niveaux de pouvoir, en ce qu'elles constituent le complément indispensable et indissociable des compétences principales. Il s'agit, par exemple :

- des pouvoirs implicites (*implied powers*) ;
- de la recherche scientifique ;
- de la compétence d'assortir les normes de mesures pénales en vue d'en sanctionner le non respect ;
- les relations extérieures.

2.2. LA REPARTITION DES COMPETENCES DANS L'ORDRE EXTERNE : LE PARALLELISME DES COMPETENCES INTERNES ET EXTERNES

Si la logique qui a présidé à la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir et à la répartition géographique des entités fédérées ne relève pas de l'évidence, force est de remarquer, par contre, que l'organisation de l'exercice des compétences des entités fédérées sur la scène internationale se caractérise, elle, par une certaine limpidité, dans la mesure où les compétences internes des Régions et des Communautés se prolongent sur la scène internationale. Les relations extérieures constituent une **compétence accessoire** : la répartition des compétences en la matière repose donc sur le principe du **parallélisme des compétences**. Concrètement, un niveau de pouvoir investi d'une compétence matérielle dans l'ordre interne l'exerce également dans l'ordre international.

L'Etat belge étant seul investi de la personnalité juridique en droit international, l'article 167 de la Constitution belge confère aux entités la compétence requise pour exercer leurs compétences sur la scène internationale : « *Le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des Communautés et des Régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion des traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci* ». Le troisième paragraphe de ce même article précise par ailleurs que « *Les gouvernements de Communautés et de Région (...) concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Conseil. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Conseil* ». Cette disposition est fondamentale car c'est elle qui charpente la compétence des

International Forum on Federalism in Mexico Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001

entités fédérées en matière d'exercice de leurs compétences externes. La question s'est en effet posée de savoir si les Etats pouvaient déléguer des compétences en ces matières à d'autres organes qu'au gouvernement central. La réponse est aujourd'hui bien établie : le droit international renvoie au droit interne¹³. L'article 167 de la Constitution organise concrètement cette délégation de compétence tant pour ce qui concerne le *treaty making power* que pour la représentation dans les organisations internationales ou supranationales.

La délégation constitutionnelle ne permet pas à elle-seule aux entités fédérées d'exercer des compétences en matière de relations internationales : encore faut-il que les partenaires étrangers reconnaissent les Régions et les Communautés comme des partenaires à part entière. Dans les relations internationales bilatérales, la reconnaissance de cette compétence juridique internationale pose en général peu de problèmes. Sur le plan multilatéral, par contre, la situation apparaît plus délicate, dans la mesure où la coopération multilatérale existe principalement, et davantage au fil du temps, au niveau des organisations internationales et supranationales. Un grand nombre d'entre elles organisent une coopération dans le cadre des compétences gérées en Belgique par les Régions et les Communautés : la culture, l'enseignement et l'environnement sont les compétences fédérées qui font le plus fréquemment l'objet de ce type de coopération. Or, l'intervention au sein de ces instances est généralement réservée à ses membres, pareille qualité n'étant le plus souvent réservée qu'aux Etats¹⁴. Nous verrons que dans ce cas, la coopération multilatérale des entités fédérées passe dès lors par l'autorité fédérale.

Nous verrons également que d'une manière générale l'unicité de la personnalité juridique en droit international et la nécessaire cohérence de la politique extérieure des diverses composantes de l'Etat belge imposent certaines formes de coordination et de collaboration entre ces différents niveaux de pouvoir. A cette fin, la Conférence interministérielle de la politique étrangère (C.I.P.E.)¹⁵ a été instituée par le législateur afin de constituer un forum au sein duquel les ministres en charge des relations extérieures au niveau fédéral, régional et communautaire peuvent se concerter et conférer de la cohérence de la politique étrangère de la Belgique.

2.2.1. Les accords bilatéraux et multilatéraux

Aux termes de l'article 167 de la Constitution, les Régions et les Communautés ont reçu compétence pour conclure des traités dans le cadre des compétences matérielles qui leur sont dévolues par la Constitution ou les lois répartitrices de compétences.

¹³ Voy. les travaux préparatoires de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités. Voy également F. Dehousse, *Fédéralisme et relations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1991, pp. 210 et 211 ; C.-E. Lagasse, « Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale », *Courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n°1549-1550, mars 1997.

¹⁴ D. VERSTRAETEN, « Collaboration multilatérale : participation des Etats fédérés à la prise de décision au sein d'organisations internationales et supranationales », *Fédéralisme et relations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 52 et 53.

¹⁵ Article 81, §§ 2 et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et article 31bis de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles. La C.I.P.E. relève du Comité de concertation qui peut se définir comme un forum de discussion, de concertation et de conciliation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements fédérés.

**International Forum on Federalism in Mexico
Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001**

La procédure de conclusion des traités est identique à celle suivie au niveau fédéral : le gouvernement négocie et signe, ensuite l'assemblée parlementaire vote l'assentiment – et ce, pour tous les traités, sans exception – et, enfin, le gouvernement ratifie l'instrument de droit international. Les gouvernements régionaux et communautaires ont également compétence pour exécuter et dénoncer les traités qui relèvent de leur compétence exclusive.

Pour limpide qu'elle soit dans son principe, cette délégation sur base du parallélisme de compétences n'en pose pas moins certaines questions liées à la cohérence de l'ensemble des relations extérieures de l'Etat belge (2.2.1.1) ou à la responsabilité juridique de celui-ci en droit international du fait de l'inexécution de ses obligations par une entité fédérée (2.2.1.2.).

2.2.1.1. Le souci de cohérence de l'ensemble des relations extérieures de l'Etat belge

A. La cohérence dans le cadre des traités bilatéraux

L'Etat fédéral, les trois Régions, les trois Communautés, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune¹⁶ exercent des compétences en matière de relations internationales. Au total, pas moins de neuf niveaux de pouvoir sont compétents en la matière ! Il importe dès lors d'assurer une certaine cohérence à l'exercice du *treaty making power* à ces différents niveaux de pouvoir.

A cette fin, la loi¹⁷ organise des balises aux initiatives des entités fédérées. Ainsi, l'Etat fédéral peut s'opposer à un projet de traité lorsque :

- la Belgique ne reconnaît pas la partie co-contractante ;
- la Belgique n'entretient pas de relations diplomatiques avec celle-ci ;
- lorsque les relations diplomatiques ont été rompues, suspendues ou gravement compromises ;
- le traité envisagé est en opposition avec les obligations internationales ou supranationales de l'Etat belge.

Lorsqu'il estime que l'un de ces cas de figure est rencontré et qu'il souhaite s'opposer à l'initiative d'une Région ou d'une Communauté, le Conseil des ministres fédéraux fait part de ses objections à l'entité fédérée concernée et à la Conférence interministérielle de la politique étrangère (C.I.P.E.). Cette saisine a pour effet de suspendre la procédure de négociation du traité pendant 30 jours et ce, afin de permettre de dégager une solution de consensus au sein

¹⁶ Ces deux dernières institutions gèrent certaines compétences communautaires sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles. Elles disposent également des compétences en matière internationale même si, s'agissant de la Commission communautaire commune, ces compétences sont limitées : c'est le Roi qui exerce le *treaty making power* au nom de cette dernière, l'Assemblée parlementaire de la Commission communautaire commune se limitant à voter l'assentiment.

¹⁷ Article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

**International Forum on Federalism in Mexico
Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001**

de la C.I.P.E. A défaut de consensus, le gouvernement fédéral peut confirmer la suspension de l'initiative par voie d'arrêt royal.

Une procédure analogue est organisée pour l'hypothèse où l'exécution d'un traité conclu en bonne et due forme se heurterait à une rupture ultérieure des relations diplomatiques ou contreviendrait aux relations internationales ou supranationales de la Belgique.

B. La cohérence dans le cadre des traités mixtes

Le principe du parallélisme des compétences internes et externes trouve à s'appliquer aisément dans le cadre de traités relatifs à des compétences exclusives des entités fédérées. Mais comment s'organise la conclusion d'un traité dit « mixte », c'est-à-dire un traité qui, à l'instar des traités fondateurs de l'Union européenne, concerne plusieurs niveaux de pouvoir, voire l'ensemble d'entre eux ?

Dans un premier temps, le groupe de travail sur les traités mixtes – mis sur pied par la C.I.P.E., constitué de représentants des autorités fédérales et fédérées ainsi que de fonctionnaires, détermine si les traités présentent un caractère mixte ou non. Comme le souligne la directrice générale de l'administration de la politique extérieure du ministère de la Communauté flamande : « *Dans la structure d'un Etat fédéral qui se caractérise par une répartition des compétences à différents niveaux, il est en effet judicieux de déterminer clairement au préalable les autorités qui sont compétentes et celles qui ne le sont pas. Car si la détermination des compétences internes est délicate, il en va de même a fortiori pour la détermination de l'implication dans le cadre d'un traité. De nombreux traités concernent en effet plusieurs matières, et il n'est pas toujours facile de savoir quelles compétences sont en cause. Avant de mettre en route des mécanismes de coopération, il est donc nécessaire de décider quelles autorités sont compétentes* »¹⁸.

Les modalités de conclusion ou d'adhésion à ces instruments de droit international est réglé par voie d'accord de coopération passé entre l'autorité fédérale et les entités fédérées¹⁹. Cet accord de coopération précise les modalités des différentes phases de la procédure. Les principes en sont : l'information mutuelle, la signature par chacun des niveaux de pouvoir compétents et l'attribution d'un rôle central à la C.I.P.E.²⁰

¹⁸ D. Verstraeten, « Collaboration multilatérale ... », *op.cit.*, pp. 56 et 57.

¹⁹ Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions sur les règles détaillées relatives à la conclusion des traités mixtes. Cet accord est complété par l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune concernant le règlement portant sur la conclusion de traités mixtes.

²⁰ C.-E. Lagasse, *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, 2^{ème} éd., ARTEL, Namur, 1999, p. 122.

2.2.1.2. *La responsabilité juridique de l'autorité fédérale en droit international du fait de l'inexécution de ses obligations par une entité fédérée*

Seul l'Etat fédéral dispose de la personnalité juridique en droit international : c'est donc lui qui engage sa responsabilité en cas d'inexécution de l'une de ses obligations de droit international ou supranational²¹ par une entité fédérée. Or, l'autonomie que suppose la décentralisation va de pair avec la responsabilisation des entités fédérées : c'est pourquoi, l'article 169 de la Constitution belge dispose que le pouvoir législatif fédéral et le gouvernement fédéral peuvent se substituer temporairement aux organes des Régions et des Communautés lorsque ces derniers restent en défaut de garantir le respect des obligations internationales.

2.2.2. La représentation dans les organisations internationales ou supranationales

2.2.2.1. *Les organisations internationales*

Dans la logique du principe de parallélisme des compétences internes et externes, les entités fédérées participent aux réunions des instances multilatérales chaque fois que leurs compétences sont concernées. Cependant, si le principe relève d'une certaine évidence dans le cadre de l'organisation de la structure belge, il n'en demeure pas moins que l'Etat belge ne dispose que d'une seule voix dans le cadre des instances internationales, cette voix ne pouvant se démultiplier en fonction du nombre de niveaux de pouvoir concernés dans l'ordre interne. Un seul représentant pourra donc intervenir au nom de l'Etat belge, la question étant de savoir qui, d'un ministre régional, communautaire ou fédéral, représentera effectivement la position belge au sein de cette instance, qui occupera concrètement le siège réservé à l'Etat belge.

Lorsque la matière traitée relève principalement de la compétence des Régions ou des Communautés, l'Etat fédéral s'efface pour laisser le siège de la Belgique au représentant d'une des Régions ou de l'une des Communautés. La question de la représentation nécessite donc une concertation : c'est au sein de la C.I.P.E. que les différents niveaux de pouvoir harmonisent leurs vues et déterminent lequel d'entre eux s'exprimera ou votera au nom de l'Etat belge.

C'est par voie d'accord de coopération²² qu'ont été organisées les modalités de cette présence, lesquelles varient selon les organisations et selon que la matière traitée relève

²¹ Lors d'une condamnation par la Cour de Justice des Communautés européennes, pour inexécution par une Région d'une directive, par exemple. Cette mesure dépasse donc le cadre des traités proprement dit.

²² En application de l'article 92bis, § 4ter, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés ont conclu l'accord-cadre de coopération du 30 juin 1994 portant sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités

International Forum on Federalism in Mexico Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001

principalement de la compétence fédérale ou fédérée. Une liste des organisations concernées a été jointe à l'accord et mentionne entre autres le Benelux, le Conseil de l'Europe, l'UNESCO, l'O.C.D.E. et l'O.N.U.

L'accord de coopération prévoit un système d'échange d'informations, la création d'une structure de concertation permanente et des règles relatives à la composition des délégations. La diffusion de l'information est assurée par le Représentant permanent de la Belgique auprès de l'organisation concernée : ce représentant se charge de centraliser les informations des entités fédérées vers l'organisation et de cette dernière vers les entités fédérées. Par ailleurs, les Régions et les Communautés peuvent déléguer une personne de contact propre au sein de la délégation permanente belge.

La structure de concertation permanente repose, quant à elle, sur le ministère fédéral des Affaires étrangères qui organisera la concertation générale et la coordination des positions qui seront adoptées lors des réunions ministérielles au nom de l'Etat belge. Si le consensus ne peut être atteint lors de ces réunions, un groupe de travail *ad hoc* peut être mis sur pied afin d'élaborer une solution²³. Cette concertation revêt une réelle importance, dans la mesure où le ministre régional ou communautaire appelé à siéger interviendra pour défendre la position belge et non en qualité de ministre d'une entité fédérée. Le défaut d'accord entre les parties intéressées au cours des réunions préparatoires aura dès lors pour conséquence de contraindre le ministre représentant l'Etat belge à s'abstenir lors des votes.

Enfin, lors des réunions de concertation préalable est également abordée la question de la composition de la délégation : celle-ci varie en fonction des domaines de compétences abordées dans l'ordre du jour de la réunion de l'organisation internationale.

2.2.2.2. *Le Conseil de l'Union européenne*

Le même mode d'organisation du travail et le même type de délégation trouve à s'appliquer au sein des instances européennes : les Régions et les Communautés participent à la définition de la position belge dans les différentes instances communautaires et y envoient leurs représentants en ce compris au Conseil des ministres de l'Union européenne²⁴. Lors des présidences belges de l'Union européenne – comme c'est le cas pour l'instant –, plusieurs conseils des ministres sont présidés par des ministres fédérés. L'élaboration du point de vue

relevant de compétences mixtes. Cet accord est accompagné de l'accord de coopération du 1^{er} juillet 1994 sur le même objet mais associant la Commission communautaire commune.

²³ D. Verstraeten, « Collaboration multilatérale ... », *op. cit.*, pp. 61 et 62.

²⁴ Voy. l'article 203 du Traité d'Amsterdam, l'article 81, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'accord de coopération conclu le 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés organisant la représentation de la Belgique au Conseil des ministres de l'Union européenne. Cet accord est accompagné d'un accord annexe associant la Commission communautaire commune. La représentation de la Belgique en matière d'agriculture au sein des instances européennes fait l'objet d'une disposition spécifique dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (article 6, § 2, modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001). C.-E. Lagasse, *Les nouvelles institutions ...*, *op. cit.*, p. 122 ; D. Verstraeten, « Collaboration multilatérale ... », *op. cit.*, pp. 57 à 60.

**International Forum on Federalism in Mexico
Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001**

commun est assurée par la Direction générale des Affaires européennes du ministère fédéral des Affaires étrangères. A ce niveau également l'absence d'accord entre les parties intéressées au cours des réunions préparatoires aura pour conséquence que le ministre représentant l'Etat belge au sein du Conseil de l'Union européenne sera tenu de s'abstenir lors des votes²⁵.

2.2.2.3. *L'accès aux juridictions internationales*

L'accès aux juridictions internationales étant réservé aux personnes de droit international, un accord de coopération organise dès lors également la représentation des entités fédérées par l'autorité fédérale au sein de ces juridictions. Pour les matières relevant des compétences exclusives des entités fédérées, l'Etat fédéral introduit les actions à leur demande. Pour les matières mixtes, chaque niveau de pouvoir concerné peut saisir la C.I.P.E. afin de proposer la saisine de la juridiction²⁶.

2.2.3. LES INSTRUMENTS DE LA REPRESENTATION EXTERIEURE

Chaque Région et chaque Communauté confie, selon des modalités qui lui sont propres, la gestion de ses relations extérieures à des services administratifs spécialisés. Les entités fédérées travaillent à l'étranger avec le concours des ambassades belges mais peuvent également développer leur représentation propre. C'est ainsi que la Région wallonne, en association avec la Communauté française, d'une part, et la Communauté flamande, d'autre part, ont désigné des délégués qui bénéficient du statut diplomatique²⁷.

Le commerce extérieur - de compétence régionale puisque lié à la politique économique²⁸ – est également pris en charge au sein de chaque Région par un organisme particulier.

La coopération au développement, enfin, appelle encore un mot. Bien qu'elle constitue une compétence parallèle ou accessoire (aux compétences économique, sociale, de santé, de collaboration pédagogique ou universitaire), au même titre que la matière des relations internationales, la coopération au développement relève encore dans une large mesure de la compétence fédérale. Ceci n'empêche cependant pas les Communautés et les Régions d'être pleinement actives en cette matière dans le cadre de leurs compétences matérielles. On

²⁵ Cette abstention n'est pas neutre sur le plan européen car l'abstention ne fait pas obstacle à la prise de décision lorsque l'unanimité est requise : elle peut donc s'assimiler à un vote positif. Par contre, elle s'assimile à un vote négatif lorsque la majorité qualifiée est requise.

²⁶ Article 81, § 7, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Accord de coopération du 11 juillet 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions concernant la procédure de contestation devant une juridiction internationale ou supranationale dans le cadre d'un litige mixte. Cet accord est complété par l'accord de coopération du 11 juillet 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune concernant la procédure de contestation devant une juridiction internationale ou supranationale dans le cadre d'un litige mixte.

²⁷ Voir accord de coopération du 18 mai 1995 entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés. Voy. également C.-E. Lagasse, *Les nouvelles institutions politiques ...*, op. cit., p. 123.

²⁸ L'autorité fédérale ne garde plus qu'une compétence minimale en la matière, essentiellement pour assurer les missions de représentation menées en présence du Prince héritier.

**International Forum on Federalism in Mexico
Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001**

notera, cependant, que lors de la dernière réforme institutionnelle de 2001, il fut décidé de créer un groupe de travail chargé de s'atteler à la régionalisation et à la communautarisation de cette compétence, de manière à restreindre peu à peu l'intervention de l'autorité fédérale en cette matière.

2.3. LA PREVENTION ET LA RESOLUTION DES CONFLITS DE COMPETENCES

Comme nous l'avons vu ci-dessus, la répartition des compétences épouse parfois des contours sinueux : par moments, les compétences se répartissent de manière peu homogène entre les niveaux de pouvoir. Ce type de découpage appelant des précisions, la loi a chargé plusieurs organes de veiller à la prévention ou à la résolution des conflits de compétences.

Le Conseil d'Etat (section législation), tout d'abord, est chargé de donner un avis sur l'ensemble des projets de loi, décrets ou ordonnances qui émanent des gouvernements ; cet avis porte notamment sur la compétence de l'auteur du projet.

La Cour d'arbitrage (la Cour constitutionnelle), quant à elle, est chargée de trancher *a posteriori* les conflits de compétences : elle peut annuler ou suspendre une loi, un décret ou une ordonnance qui aurait outrepassé les limites des compétences de son auteur.

Le Conseil d'Etat (section administration) est également compétent pour annuler les actes réglementaires qui excèdent les compétences (y compris les compétences matérielles) du gouvernement qui l'a adopté.

On notera enfin que le Comité de concertation pourra dans certains cas prévenir les excès de compétence. Il s'agit en effet d'un organe politique réunissant des membres du gouvernement fédéral et les ministres présidents des gouvernements fédérés qui peut servir de forum de discussion : ce genre de questions peuvent donc y être abordées *a priori*, avant que ne surgissent les conflits de compétence.

CONCLUSION

Le système fédéral belge ne peut apparaître comme un modèle abouti : étant en perpétuelle mutation, la structure institutionnelle telle qu'elle existe à un moment donné n'a jamais l'occasion de faire pleinement ses preuves. La structure institutionnelle de l'Etat belge se trouve en permanence au centre d'une réflexion qui, bien qu'incertaine et controversée, tend vers une autonomisation toujours accrue des entités fédérées. Cette dynamique institutionnelle repose non pas tant sur base d'un clivage entre familles politiques ou entre les

**International Forum on Federalism in Mexico
Veracruz, Mexico, 15-17 November 2001**

entités fédérées et l'autorité fédérale que sur une opposition Nord – Sud, entre les deux communautés linguistiques : on constate une tendance autonomiste – voir nationaliste ou confédéraliste – au Nord (en Flandre) et plus fédéraliste au Sud (dans la partie francophone du pays).

Tout inabouti soit-il, ce modèle a cependant permis la gestion de l'Etat et la coexistence des diversités culturelles dans un cadre pacifique. Les tensions récurrentes pouvant exister entre les pouvoirs politiques du Nord et du Sud du pays ne font pas obstacle au dialogue. Que du contraire, la bonne marche de l'Etat fédéral repose largement sur des formes variées d'information mutuelle, de concertation, d'association, voire de décision conjointe qui, dans une très large mesure, se révèlent efficaces.

Ceci permet de conclure que le défi à venir pour l'Etat belge ne résidera non pas dans la survie en tant que telle de l'Etat mais dans le contenu concret des compétences qu'il sera donné à l'autorité fédérale de gérer. L'Etat sera-t-il cogéré par les deux grandes communautés linguistiques ou sera-t-il géré sur une base fédérale peaufinée ? Le fédéralisme belge se trouve en somme à la croisée des chemins : au vu du démembrement déjà important des structures fédérales, ce sont les réformes des prochaines années qui nous apporteront la réponse à cette inconnue.

Nicolas LAGASSE
Bruxelles, le 11 novembre 2001

LE FEDERALISME BELGE : UN EXEMPLE DE FEDERALISME DE DISSOCIATION

1

INTRODUCTION..... 1

1. L'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE L'ETAT BELGE : UN MOUVEMENT CENTRIFUGE PERMANENT ... 1

Les négociations proprement dites.....4
La dynamique institutionnelle en tant que telle7

2. LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES NIVEAUX DE POUVOIR..... 9

2.1. LA REPARTITION DES COMPETENCES DANS L'ORDRE INTERNE9

2.2. LA REPARTITION DES COMPETENCES DANS L'ORDRE EXTERNE : LE
PARALLELISME DES COMPETENCES INTERNES ET EXTERNES11

2.2.1. Les accords bilatéraux et multilatéraux12

2.2.1.1. Le souci de cohérence de l'ensemble des relations extérieures de l'Etat
belge 13

A. La cohérence dans le cadre des traités bilatéraux13

B. La cohérence dans le cadre des traités mixtes14

2.2.1.2. La responsabilité juridique de l'autorité fédérale en droit international du
fait de l'inexécution de ses obligations par une entité fédérée15

2.2.2. La représentation dans les organisations internationales ou supranationales ...15

2.2.2.1. Les organisations internationales15

2.2.2.2. Le Conseil de l'Union européenne16

2.2.2.3. L'accès aux juridictions internationales.....17

2.2.3. LES INSTRUMENTS DE LA REPRESENTATION EXTERIEURE17

2.3. LA PREVENTION ET LA RESOLUTION DES CONFLITS DE
COMPETENCES.....18

CONCLUSION..... 18