

L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE PAR LES RÉGIONS ET LES COMMUNAUTÉS BELGES

Rusen Ergec

Volume 8, numéro 2, 1993

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1100893ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1100893ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Ergec, R. (1993). L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE PAR LES RÉGIONS ET LES COMMUNAUTÉS BELGES. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 8(2), 289–293. <https://doi.org/10.7202/1100893ar>

L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE PAR LES RÉGIONS ET LES COMMUNAUTÉS BELGES

Rusen ERGEC*

I. LE SYSTÈME INSTITUTIONNEL BELGE ET LES DÉFAILLANCES QUI EN RÉSULTENT DANS L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE
II. LES SOLUTIONS AUX DÉFAILLANCES DANS L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

**A. Les mécanismes de contraintes et de substitution ou de contrôle.
B. Les mécanismes de participation à l'élaboration et à l'application du droit communautaire.**

La Belgique est un État composite, à physionomie *sui generis*. Sa composante étant essentiellement dualiste, francophone et flamande, l'État belge « fédéralisé » revêt une structure complexe où se juxtaposent des collectivités « fédérées » de nature distincte, les communautés et les régions. Les problèmes que suscite l'application du droit communautaire par les régions et les communautés belges ne seraient pas correctement perçus si l'on n'esquissait pas d'abord les traits fondamentaux du système institutionnel belge. On verra ainsi que ce système engendre des difficultés non négligeables dans l'application du droit communautaire par les composantes de l'État belge. Des solutions ont néanmoins été conçues ou sont en passe d'être conçues, qu'il conviendra d'évoquer dans une seconde partie.

I. Le système institutionnel belge et les défaillances qui en résultent dans l'application du droit communautaire

Par les réformes institutionnelles engagées en 1980 et poursuivies en 1980, 1988 et 1989, la Belgique s'est résolument engagée dans la voie fédérale. Les collectivités politiques autonomes issues de ces réformes sont de deux natures.

Il y a d'abord les « Régions » visées aux articles 107 *quater* et 108 *ter* de la *Constitution*. Elles sont au nombre de trois : la Région Wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Il y a, ensuite, les Communautés, visées aux articles 3 *ter*, 59 *bis* et 59 *ter* de la *Constitution* : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté francophone.

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'emploi et de transports. Les Communautés, elles, sont le produit d'aspirations à l'autonomie culturelle des deux grandes communautés, flamande et française. Elles détiennent des compétences en matière culturelle, d'enseignement, d'emploi des langues, et dans les matières personnalisables (aide aux personnes, santé, politique des handicapés, protection de la jeunesse, etc.).

La forme politique des communautés et régions est celle d'une collectivité dotée d'une large autonomie avec des organes législatifs, exécutifs et administratifs propres. Ces entités sont pourvues, comme organe législatif, d'un conseil composé de mandataires élus et d'un exécutif élu par le conseil en son sein.

Les Conseils légifèrent par voie de décrets ou ordonnances ayant force de loi.

Du point de vue de leur statut juridique, les communautés et régions bénéficient d'un statut constitutionnel et légal solidement protégé. Les organes et les compétences des communautés font l'objet des articles 59 *bis* et 59 *ter*, de la *Constitution*, et ceux des Régions de l'article 107 *quater* de la *Loi fondamentale*. Ces dispositions renvoient souvent à une loi nationale, à adopter le plus souvent à la majorité spéciale. C'est donc le législateur national qui a largement concrétisé les dispositions constitutionnelles sur l'aménagement institutionnel et les compétences des composantes de l'État. Il s'agit principalement de la *Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*¹, de la *loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles* et de la *Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et régions*. En règle, les régions sont dotées d'un statut juridique identique : elles disposent des mêmes compétences et institutions et les mécanismes de leur financement sont analogues. Il en va de même des communautés.

Il existe cependant une asymétrie entre les institutions flamandes et les institutions francophones. Par une technique de dédoublement fonctionnel, les compétences de la Région flamande et de la Communauté flamande sont exercées par une assemblée et un exécutif uniques, le Conseil flamand et l'Exécutif flamand, tandis que du côté francophone, la Région wallonne et la Communauté française ont chacune leur propre assemblée et exécutif.

Comme il se doit dans chaque État qui se veut fédéral, une juridiction constitutionnelle, appelée « Cour d'arbitrage », a été créée pour trancher les conflits de normes législatives susceptibles de s'élever entre différents niveaux de pouvoir².

Le système de partage de compétences, dont cette Cour assure le respect, s'articule comme suit³. 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

* Professeur de droit public à l'Université libre de Bruxelles et Avocat au Barreau de Bruxelles

1 Modifiée par la *Loi spéciale du 8 août 1988*.

2 Cf. *Const.*, art. 107 *ter* et la *Loi spéciale du 6 janvier 1989* sur la Cour d'arbitrage.

3 R. ERGEC, *Introduction au droit public*, t. I, Bruxelles, Story-Scientia, 1990, p. 189-208.

complètement, ainsi qu'on l'a vu. Cette technique de répartition des compétences n'est pas, en soi, défavorable aux Communautés et Régions et ne semble pas avoir donné lieu à une interprétation restrictive des compétences communautaires et régionales par la Cour d'arbitrage. De fait, ces compétences sont fort étendues et assorties de moyens financiers qui représentent 40% des recettes globales de l'État.

En règle générale, les compétences régionales et communautaires sont exclusives : pour chaque matière déterminée, il n'y a qu'un seul niveau de pouvoir compétent et l'autorité qui détient le pouvoir normatif assume aussi l'exécution et l'application de la norme qu'elle édicte. Les architectes des réformes institutionnelles belges se méfiaient, en effet, des compétences concurrentes qui impliquent, par nature, une hiérarchie des normes nationales sur les normes régionales en cas de conflit⁴. Ils ont entendu édifier un fédéralisme consensuel, fondé sur l'autonomie réciproque de l'État et de ses composantes. Dans pareil système, l'autorité nationale ne jouit d'aucune prééminence juridique de principe. Il n'y a, en principe, ni tutelle nationale, ni hiérarchie des normes nationales. L'autorité nationale ne dispose d'aucun moyen de contrainte juridique à l'égard des composantes. Il y a, par contre, une foule de mécanismes de collaboration, comme les accords de coopération, les conférences interministérielles, les procédures d'avis ou d'accord, qui sont soigneusement réglementées par les lois de réformes institutionnelles et qui visent à la coordination des politiques menées par les différents niveaux du pouvoir.

À la lumière de ce qui précède, on comprend pleinement la nature des difficultés auxquelles se heurte la mise en œuvre du droit communautaire dans l'ordre juridique des régions et des communautés.

Lorsqu'un acte normatif des C.E. requiert des mesures d'exécution internes dans les matières relevant des compétences communautaires et régionales, seules les communautés et les régions sont compétentes pour prendre ces mesures, en vertu du principe de l'exclusivité des compétences⁵. De fait, le problème se pose principalement pour les régions, car ce sont elles qui détiennent surtout des compétences en rapport avec l'ordre juridique communautaire. Or, à plusieurs reprises, les régions sont restées en défaut d'exécution des directives européennes et l'État belge a vainement excipé, devant la Cour de Luxembourg, de la répartition interne des compétences pour se soustraire à des condamnations⁶. C'est en effet un principe bien connu du droit international et supranational qu'un État ne peut se prévaloir de son organisation interne pour se dégager de ses obligations qui incombent à lui seul en vertu de la doctrine de l'unité de l'État.

Les difficultés dans l'exécution du droit communautaire par les régions ne surgissent que lorsqu'il s'agit de normes communautaires qui requièrent des mesures internes d'exécution. Pour ce qui est des normes *self-executing* qui déploient des effets directs dans l'ordre juridique belge, le respect du droit communautaire peut être assuré par les juridictions sans grande

difficulté pratique. Depuis 1971, en effet⁷, le juge belge a le pouvoir et même le devoir d'écarter toute norme interne, fut-elle postérieure, qui serait incompatible avec les normes de droit communautaire à effets directs. Les décrets, ordonnances, arrêtés ou règlements des communautés ou régions qui méconnaîtraient une norme *self-executing* du droit communautaire pourraient donc faire l'objet d'un refus d'application par les juridictions.

En revanche, l'état actuel du droit public belge, les difficultés liées à l'exécution par les régions des normes communautaires non *self-executing* paraissent inextricables, et placent la Belgique dans une situation éminemment délicate. Comme l'a observé l'avocat général F. Mancini :

Aux termes de l'article 5, par. 2, du traité C.E.E., les États doivent s'abstenir d'introduire dans leur ordre juridique toutes mesures (et donc notons-le également une loi de rang constitutionnel) susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité.

Cela signifie, en termes plus explicites, que les États sont tenus « de ne pas porter préjudice par leur législation à l'application pleine et uniforme du droit communautaire et à l'effet des actes d'exécution de celui-ci » et, par conséquent, « de ne pas prendre et maintenir en vigueur des mesures susceptibles d'éliminer l'effet utile de [ces règles] » (arrêt rendu le 10 janvier 1985 dans l'affaire 279.83, *Leclerc c. Au Blé Vert*, Recueil, 1985, 1, point 148 des motifs)⁸.

Sans doute, le droit public belge n'est pas totalement lacunaire à ce propos. C'est ainsi que si la *Loi spéciale du 8 août 1980* reconnaît la compétence de principe des régions en matière de politique économique⁹, elle spécifie aussitôt que « les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux »¹⁰. La Cour d'arbitrage, qui voit dans l'union économique et monétaire la poutre maîtresse des réformes institutionnelles belges, pourrait dès lors censurer les normes législatives régionales enfreignant les règles de l'union économique et monétaire telles qu'elles résultent des traités C.E.¹¹.

Pour ce qui est de l'environnement, la même loi spéciale confie aux régions « la protection de l'environnement, ce qui comprend les normes générales et sectorielles, dans le respect des normes générales et sectorielles arrêtées par les autorités nationales lorsqu'il n'existe pas de normes européennes en la matière »¹². La compétence des autorités nationales est donc supplétive. Elle ne joue qu'en l'absence de normes européennes. Si celles-ci existent, les normes nationales s'effacent et les régions doivent exercer leurs compétences en matière d'environnement dans le respect des normes européennes ainsi arrêtées. Ici aussi, la Cour d'arbitrage peut annuler les normes régionales qui méconnaîtraient les prescriptions européennes relatives à l'environnement.

4 Les récentes réformes institutionnelles ont cependant apporté certaines atténuations au principe de l'exclusivité des compétences (voir R. ERGEC, « Un État fédéral en gestation. Les réformes institutionnelles belges de 1988-1989 », *Revue du droit public et de science politique en France et à l'étranger*, (à paraître)).

5 La Cour d'arbitrage ne laisse aucun doute à cet égard en déclarant qu'un traité ne peut déroger à la répartition interne des compétences opérée par la Constitution entre les législateurs internes respectifs. « Seul le législateur », ajoute la Cour, « qui, conformément à la répartition interne des compétences, est habilité à régler la matière faisant l'objet du traité — peu importe qu'il ait ou non effet direct — a le pouvoir de reproduire, d'expliquer ou d'exécuter les dispositions dudit traité » (arrêt no 70 du 14 décembre 1988, *Moniteur*, 31 décembre 1988).

6 C.J.C.E. 2 février 1982, 68-73/8 recueil 1982, p. 153-195; CJCE 14 janvier 1988, 227 à 230/85 recueil 1988, pp.1-12; CJCE 5 juillet 1990, aff. C-42/89, pp. 1-2821 - 1-2843.

7 Voir le jugement de la Cour de cassation du 27 mai 1971 reproduit dans (1971) *Journal des tribunaux*, 460, ainsi que les conclusions de M. le procureur général GANSHOF VAN DER MEERSCH et la note de J. SALMON.

8 CJCE 14 janvier 1988, aff. 227 à 230/85, recueil, 1988, p. 1-12.

9 Voir l'article 6, par. 1^{er}, VI, 4.

10 C'est nous qui soulignons. Voir R. ERGEC, « La réforme de l'État : Les compétences économiques », (1989) *Journal des Tribunaux*, p. 141-143.

11 La Cour a déjà annulé un décret de la Région wallonne qui établissait une taxe sur l'eau exportée vers les autres régions (arrêt du 25 février 1988, *Moniteur*, 17 mars 1988).

12 Art. 6, par. 1^{er} II, 1.

Mais ces références au respect du droit communautaire ne résolvent pas les défaillances résultant de l'abstention des régions de prendre les mesures de mise en oeuvre des normes européennes. Le droit public belge n'offre aucune ressource effective contre l'inertie des composantes de l'État dans l'exécution du droit communautaire. La doctrine et le législateur ont tenté, et tentent, de concevoir des solutions qu'il nous faudra évoquer à présent.

II. Les solutions aux défaillances dans l'application du droit communautaire

A. Les mécanismes de contrainte et de substitution ou de contrôle

Certains auteurs ont suggéré d'introduire dans la jurisprudence belge la solution consacrée par la Cour suprême des États-Unis dans l'arrêt *Missouri c. Holland* : la primauté de l'ordre juridique international et communautaire justifierait que la Cour d'arbitrage reconnaisse à l'autorité nationale le pouvoir de légiférer en lieu et place des régions et communautés pour pallier leur refus de transposer dans leur ordre juridique les actes normatifs des C.E.¹³. Mais, comme la compétence de la Cour d'arbitrage est limitée aux règles qui répartissent les compétences entre l'État et ses composantes, on identifie mal la règle répartitrice de compétence susceptible de fonder la compétence de la Cour¹⁴. De surcroît, pareil droit de substitution ne cadre guère avec les principes qui sous-tendent le système institutionnel actuel. Peut-on admettre qu'en violant le principe de la séparation des pouvoirs, le gouvernement adresse des injonctions aux juridictions qui ne respecteraient pas le droit européen, ou qu'il se substitue au Parlement en situation de carence? La solution correcte réside dans la modification des dispositions constitutionnelles et des lois de réformes institutionnelles et non dans des interprétations qui en méconnaîtraient la lettre et l'esprit¹⁵.

Aussi, la doctrine a-t-elle recommandé de consacrer explicitement dans les textes un droit d'évocation ou de substitution au profit des autorités nationales, en s'inspirant des mécanismes qui existent notamment en droit constitutionnel italien, allemand ou suisse¹⁶.

Loin de porter atteinte à l'autonomie des régions et des communautés, de tels mécanismes s'inscriraient dans la logique même du fédéralisme. Au surplus, le droit belge actuel n'est pas exempt de toute forme de substitution par l'autorité nationale. Ainsi, l'article 6 bis, par. 1^{er}, de la *Loi spéciale du 8 août 1980*, prévoit, en matière de recherche scientifique, que « l'autorité nationale peut prendre des initiatives [...] dans les matières qui sont

de la compétence des Communautés ou des Régions, et qui [...] font l'objet d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux auxquels la Belgique est partie contractante ». On vise par là notamment les programmes scientifiques européens. L'autorité nationale doit cependant agir en étroite concertation avec les collectivités fédérées puisqu'elle doit, préalablement à sa décision, leur soumettre une proposition de collaboration selon une procédure fixée par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, après avis des Communautés et des Régions¹⁷. Une autre technique est prévue à l'article 46 de la *Loi spéciale du 12 janvier 1989* relative aux institutions bruxelloises. Elle autorise le Conseil des Ministres à se substituer aux autorités régionales défaillantes pour préserver le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles. Ici aussi, l'intervention doit être précédée d'une concertation obligatoire au sein d'un Comité de coopération et doit recevoir l'approbation du Sénat, le tout sans préjudice de la possibilité de consulter le Conseil d'État sur la légalité de la substitution projetée.

Ne s'indiquait-il pas de s'inspirer de ces formules dans la mise en oeuvre des obligations supranationales de la Belgique? Fort heureusement, c'est la voie que vient d'emprunter la Commission parlementaire mixte des réformes institutionnelles en suggérant quatre procédés alternatifs¹⁸ :

- un mécanisme d'évocation
- un mécanisme de substitution
- un mécanisme de suspension
- un mécanisme d'injonction

Ni le mécanisme de suspension ni celui d'injonction ne constituent une garantie absolue contre la défaillance de l'entité fédérée, à la différence des mécanismes d'évocation et de substitution. Ces derniers nous paraissent les seuls remèdes efficaces pour autant, bien entendu, qu'on les assortisse de garanties adéquates destinées à prémunir les communautés ou les régions contre les initiatives abusives de l'autorité nationale. La Commission parlementaire mixte a été particulièrement sensible à cet aspect de la question, puisqu'elle a formulé plusieurs conditions restrictives.

D'abord, le mécanisme de contrainte ne pourrait être déclenché qu'après la mise en demeure de la région ou de la communauté en défaut. Il faudrait, ensuite, la constatation préalable de la carence de la communauté ou de la région par une juridiction¹⁹, l'expiration de tous les délais et l'épuisement de toutes les procédures de concertation. Enfin, la norme de substitution n'épuiserait pas définitivement la compétence de la communauté ou de la région en cause puisque celle-ci conserverait le droit de transposer elle-même la règle internationale ou supranationale, auquel cas, la norme édictée par l'autorité nationale deviendrait sans objet.

On peut se demander quelle forme prendra la norme édictée par l'autorité nationale et à quels contrôles juridictionnels elle sera assujettie. Pour ce qui est de la forme, la Commission mixte a opté pour l'expression « norme de substitution » afin de mettre en relief l'idée qu'il ne s'agirait pas véritablement d'une « loi nationale », mais plutôt d'une espèce de « décret de substitution »²⁰, à édicter, selon certains, par le Sénat seul²¹. La formule a le mérite

13 Voir K. LENAERTS, « La Belgique communautarisée et régionalisée face à la Communauté européenne », dans *La collaboration de l'État, des Communautés et des Régions dans le domaine de la politique extérieure*, Bruxelles, Academia-Bruylant, 1988, p. 119-126.

14 Voir B. JADOT, « L'exécution du droit européen par les régions », *op. cit.*, supra, note 13, pp. 128-129.

15 M. LEJEUNE, « L'application des directives européennes en matière d'environnement — Solutions possibles pour la Belgique », dans H. BOCKEN et D. RYCKBOST dir., *L'élaboration et l'application des directives européennes en matière d'environnement*, Bruxelles, Story-Scientia, 1990, pp. 204 et suiv.

16 Voir l'exposé de M. MARESCAU, dans *Les compétences des communautés et des Régions en matière de relations internationales et l'application du droit communautaire européen*, 21 mars 1989, Bruxelles, Chambre des Représentants, p. 28; DE GUCHT, « De aansprakelijkheid van Staten voor inbreuken op hun internationale verplichtingen », 1987-1988, *Rechtskundig Weekblad*, p. 1223; D. VAN HEUVEN, « Omtrent richtlijnen », *ibid.*, 1989-1990, p. 1211.

17 Voir l'Arrêté royal du 9 avril 1990, *Moniteur*, 28 avril 1990.

18 *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1988-1989, n° 1167/3-89-90, p. 53. Voir R. ERGEC, « La troisième phase de la réforme de l'État et les compétences internationales », (1990) *Revue de droit de l'Université de Bruxelles*, p. 63 et suiv.

19 On pense à la Cour d'arbitrage ou au Conseil d'État.

20 Déclaration du ministre des Réformes institutionnelles, *Doc.*, par. 1., *op. cit.*, note 12, p. 50.

21 *Ibid.*

de ménager l'autonomie des collectivités fédérées en faisant intervenir l'assemblée destinée à représenter leurs intérêts au niveau national²². Toutefois comme la norme de substitution n'est pas un acte législatif, voté par les deux chambres et sanctionné par le Roi, elle échappera au contrôle de la Cour d'arbitrage, de même qu'elle sera soustraite au contrôle du juge judiciaire ou administratif en tant qu'acte émanant d'une assemblée parlementaire.

Ce serait faire une prime à l'entité fédérée défaillante que de mettre les dépenses résultant de la substitution à charge de l'autorité nationale. C'est pourquoi, la Commission parlementaire mixte propose que ces dépenses soient supportées par la communauté ou la région en cause²³. Certains membres ont même proposé l'institution d'une action récursoire au profit de l'État pour répéter, auprès de l'entité défaillante, l'indemnité qu'il aurait versée par suite d'une condamnation judiciaire européenne²⁴.

Les propositions de la Commission parlementaire mixte semblent bénéficier d'un certain consensus entre les principaux partis politiques. Il reste à voir si elles seront traduites en droit positif dans le cadre de la troisième phase des réformes institutionnelles. Des négociations sont actuellement menées à ce propos au sein du gouvernement.

En attendant, des initiatives parlementaires, tant au niveau national qu'au niveau des régions, tendent à arrêter des procédures propres à accélérer la transposition des actes normatifs des C.E. Ces initiatives, qui s'inspirent de la célèbre loi italienne dite « Pergola », se sont traduites par le dépôt d'une proposition de décret au Conseil flamand²⁵ et d'une proposition d'ordonnance au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitales²⁶. Actuellement en cours d'examen, ces propositions visent à responsabiliser l'exécutif régional devant les retards dans la transposition des directives européennes dans l'ordre juridique de la région et à renforcer les pouvoirs de contrôle du conseil régional dans ce domaine. Il est prévu, à cet effet, qu'au premier novembre de chaque année l'exécutif présentera au conseil un rapport indiquant les actes normatifs dont le délai d'exécution est expiré, ainsi que les actes dont le délai de mise en œuvre vient à expiration dans les douze mois qui suivent le dépôt du rapport. L'exécutif doit aussi spécifier quelles sont les mesures qui ont été prises ou à prendre pour la transposition de ces actes. Au vu de ce rapport, le Conseil peut adresser à l'exécutif une recommandation indiquant les actes pour lesquels il y a eu un défaut d'exécution. Cette recommandation déclenche alors une procédure d'urgence pour l'examen des projets de décret qui seraient soumis au conseil en vue de la transposition de ces actes. Bien que ces propositions représentent une version édulcorée de la loi « Pergola », elles témoignent d'une sensibilisation croissante des assemblées régionales à l'égard des retards dans l'application du droit communautaire par les régions.

B. Les mécanismes de participation à l'élaboration et à l'application du droit communautaire

Les techniques que nous venons de mentionner jouent *a posteriori*. Mais le droit positif belge connaît une foule de techniques préventives tendant à éviter les difficultés ultérieures d'application du droit communautaire par les régions et les communautés en les associant à l'élaboration du droit communautaire. Par

ailleurs, le partage compliqué de compétences entre l'autorité nationale et les collectivités régionales peut nécessiter l'intervention de plusieurs niveaux de pouvoir pour assurer la transposition cohérente et harmonieuse des directives européennes. On apprend ainsi que la mise en œuvre des directives communautaires en matière de biotechnologie requiert l'intervention de 20 ministres différents, nationaux, communautaires et régionaux²⁷. Des mécanismes appropriés de coordination sont donc nécessaires, et le droit belge contient à cet égard certaines virtualités qui n'ont pas manqué d'être exploitées.

La *Loi spéciale du 8 août 1988* de réformes institutionnelles a modifié la *Loi spéciale du 8 août 1980* en prévoyant qu'« une concertation associant les exécutifs concernés et l'autorité nationale compétente aura lieu pour la préparation des négociations et des décisions, ainsi que le suivi des travaux des institutions européennes relatifs aux matières relevant des compétences régionales et à la politique agricole »²⁸.

Cette forme d'association est une formalité substantielle dont la reconnaissance peut être sanctionnée par le Conseil d'État ou la Cour d'arbitrage, selon le cas²⁹. L'enceinte privilégiée dans laquelle elle peut se déployer est offerte par les conférences interministérielles créées en 1989³⁰. Ces conférences, qui regroupent les membres compétents du gouvernement national et des exécutifs régionaux ou communautaires, constituent une structure de concertation souple sans pouvoir de décision contraignante. Il en existe dans le domaine de l'agriculture, de l'environnement, de l'économie et de l'énergie ou de la politique scientifique. C'est en leur sein que peut être défini le mandat des représentants belges au sein des institutions européennes qui traitent des matières relevant à la fois de la compétence de l'autorité nationale et des entités régionales.

C'est en leur sein également que sont négociés et conclus les accords de coopération³¹ destinés à coordonner les actions des divers niveaux de pouvoir dans l'élaboration et l'application du droit communautaire. À titre d'exemple, on citera l'*Accord de coopération relatif à l'association de la Commission communautaire commune de Bruxelles, des Communautés et des Régions aux activités des Communautés européennes en matière de politique scientifique et à l'organisation au plan interne d'activités connexes*³² et l'*Accord de coopération entre l'État et les Communautés relatif au respect des obligations de la Belgique envers les écoles européennes et à leur financement*³³. Aux termes de cet accord, l'enseignement relevant de la compétence exclusive des Communautés, celles-ci s'engagent envers l'autorité nationale à prendre les mesures nécessaires à l'exécution de l'arrêt du 5 avril 1990 de la Cour de justice des C.E. qui avait condamné la Belgique pour divers manquements.

L'État et ses composantes ont également mis au point des formules visant à associer directement les communautés et les régions aux travaux des institutions européennes relatifs aux matières qui touchent aux compétences régionales ou communautaires.

27 *De Standard*, 21 mars 1991.

28 *Loi spéciale du 8 août 1980*, art. 6, par. 3.7.

29 Voir l'article 124 bis de la *Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage* et l'article 14 bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

30 Voir l'article 31 bis de la *Loi ordinaire du 9 août 1980*, introduit par la *Loi du 16 juin 1989*.

31 Voir l'article 92 bis de la *Loi spéciale du 8 août 1980*.

32 *Moniteur*, 9 février 1991.

33 *Ibid.*, 20 février 1991.

22 Tel est le rôle qu'on se propose de conférer au futur Sénat, conçu comme une Chambre des communautés et des régions.

23 Rapport précité, p. 53.

24 *Ibid.*

25 Doc. n° 342/1, sess. 1989-1990.

26 Doc. n° 1-87/1-2, sess. 1990-1991.

Selon un accord du 14 juillet 1989³⁴, lorsque le Conseil des ministres de la C.E.E. discute des problèmes qui concernent les matières régionales ou communautaires, la délégation belge, qui sera présidée par un ministre national, comprendra, autant que faire se peut, des représentants des exécutifs de communauté ou de région. Avant la réunion, la délégation belge s'efforce de parvenir à un accord sur la position commune à adopter. À défaut d'un tel consensus, la délégation belge s'abstient de voter. Cette formule suscite cependant certains problèmes, dans la mesure où l'abstention de vote a une signification propre en droit européen. L'abstention signifie en réalité un vote positif pour les cas où il faut l'unanimité. Par contre, lorsqu'est exigée une majorité qualifiée au sens de l'article 148 du Traité des C.E.E., l'abstention s'analyse en un vote négatif, puisqu'elle devient un obstacle à la formation de la majorité requise. Un autre inconvénient de cette formule est que le représentant de la Belgique est déforcé dans les négociations puisque les autres ministres savent que le vote de la Belgique est prédéterminé, faute d'accord au sein de sa délégation.

Les représentants des communautés et des régions participent, en outre, aux travaux d'une foule d'organes spécialisés qui gravitent autour du Conseil ou de la Commission. Ainsi, au niveau du Conseil, des représentants des Communautés siègent au sein du Comité de l'enseignement et du Comité « affaires culturelles ». Au niveau de la Commission, des représentants régionaux sont présents dans le Comité « sylviculture » et dans le Comité permanent des structures agricoles notamment³⁵.

Enfin les régions et les communautés participent à la Représentation permanente de la Belgique auprès des Communautés européennes. Depuis 1984, il existe un accord pour permettre aux communautés de désigner des « attachés communautaires » auprès des postes diplomatiques et consulaires belges. Ces « attachés » sont placés sous l'autorité diplomatique et administrative du chef de mission. Du point de vue fonctionnel et financier, ils reçoivent leurs instructions de la communauté dont ils relèvent. Le poste qui représente le plus d'importance pour les collectivités belges est évidemment la Représentation permanente auprès des C.E., puisque c'est le canal obligé par lequel transitent dans les deux sens toutes les informations entre la C.E. et la Belgique³⁶. C'est dans cette optique que la Communauté française et la Région wallonne ont désigné dès 1988 un attaché commun aux deux collectivités, tandis que la Communauté et la Région flamandes s'approprient à faire de même³⁷.

* * *

Si l'on dresse un bilan de l'application du droit communautaire par les régions belges depuis les réformes institutionnelles de 1980, force est de reconnaître que ce bilan n'est guère satisfaisant. La complexité du partage des compétences entre l'autorité nationale et les collectivités fédérées et l'absence de mécanismes de contrainte sur ces collectivités sont, sans doute, une source de difficultés. Mais le fait que la classe politique ait pris conscience de ces problèmes, incite à l'optimisme. Des projets de réformes sont en cours pour procurer une meilleure

exécution au droit européen, même si la prudence est de mise, tant les régions et les communautés sont jalouses de leur autonomie récemment acquise.

Le bilan comporte cependant un autre aspect, positif celui-là: le droit public belge connaît moult procédures qui tendent à associer, d'une manière pragmatique, les communautés et les régions à la formation et à l'application du droit communautaire. Le fédéralisme coopératif acquiert ici ses lettres de noblesses, pour apporter des remèdes préventifs aux défaillances régionales à l'égard du droit communautaire. La question revêtira peut-être d'autres dimensions le jour où l'« Europe des régions », que les régions belges appellent de leurs vœux, verra le jour. Mais c'est là un tout autre sujet.

³⁴ *La Libre Belgique*, 22 septembre 1989.

³⁵ Réponse ministérielle à la question n° 7 de M. De Belder, *Bull. Q.R.*, Sénat, 28 novembre 1989, n° 8, p. 293.

³⁶ M. A. LEJEUNE, « *Le droit applicable à la politique extérieure : 18 ans d'acquis juridiques* », dans *La collaboration de l'État, des Communautés et des Régions dans le domaine de la politique extérieure*, op. cit. supra, note 13, pp. 101 et s.

³⁷ *Doc. Vlaamse Raad*, sess. 1989-1990, n° 303/1 : *Beleidsnota. Externe betrekkingen*, p. 5.