

Faculté de droit et de criminologie

Fédéralisme et instruments de coopération: un danger pour la séparation des pouvoirs ?

Analyse comparée Belgique, Canada, États-Unis

Auteur : Jonathan Renaux
Promoteur : Marc Verdussen
Année académique 2018-2019
Master en droit, finalité Etat et Europe

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

REMERCIEMENTS

Nous remercions notre promoteur, Marc Verdussen, pour le soutien et l'amitié qu'il nous a apportés au cours des deux années nécessaires à l'élaboration de ce mémoire. Il nous a appris bien plus que ce qu'un étudiant peut espérer d'un professeur, nous poussant toujours plus loin dans le travail de nos qualités humaines. Il restera à jamais l'une des personnes qui aura marqué nos études de droit et nous ne pouvons qu'espérer que les futurs étudiants auront également ce même privilège.

Nous remercions ensuite Johanne Poirier¹ qui, lors d'un colloque du 19 avril 2018 à l'Académie Royale de Belgique, nous donna l'envie d'approfondir les questions de démocratie en jeu dans les relations entre partenaires fédéraux. Les échanges que nous avons eus au colloque et ses recherches ont clairement guidé notre cheminement personnel.

Nous remercions également Vinciane Murlon Beernaert, Justine Boon, Yvonne Deprez et Anne et André Renaux d'avoir consacré quelques heures de leur temps à relire notre mémoire. Leur relecture attentive et leurs précieuses remarques ont grandement joué dans la qualité de la version finale de ce mémoire.

Nous remercions enfin ceux qui, de près ou de loin, nous ont permis de passer cinq merveilleuses années à Louvain-la-Neuve et qui ont contribué à notre épanouissement sur le plan personnel comme académique. Nous remercions plus particulièrement notre famille et amis sans qui la vie n'aurait pas autant de saveur.

¹ Professeure à l'Université McGill (Montréal).

TABLES DES MATIERES

INTRODUCTION	1
PARTIE I. TOUR D'HORIZON DES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE COOPERATION	3
CHAPITRE 1. LES ACCORDS DE COOPERATION BELGES.....	3
Section 1. Le cadre fédéral belge et l'avènement de la coopération	3
Section 2. Définition et cadre juridique des accords de coopération	5
§1. Définition et cadre juridique	5
§2. Deux types d'accords de coopération	6
Section 3. Négociation et conclusion des accords de coopération.....	7
§1. Formation des accords de coopération.....	7
§2. La nécessité d'obtenir un assentiment parlementaire	8
§3. La possibilité pour les Parlements de conclure un accord de coopération	9
Section 4. Nature juridique et effets d'un accord de coopération	9
§1. Place dans la hiérarchie des normes	9
§2. Effets.....	11
Section 5. Les juridictions de coopération	12
CHAPITRE 2. LES ENTENTES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES.....	13
Section 1. Le cadre fédéral canadien et l'avènement de la coopération.....	13
Section 2. Définition et cadre juridique des ententes intergouvernementales.....	15
§1. Définition	15
§2. Cadre juridique	15
Section 3. Négociation et conclusion des ententes intergouvernementales	16
Section 4. Effets et force contraignante des ententes intergouvernementales	18
§1. Entre les parties.....	18
§2. Envers les tiers.....	20
CHAPITRE 3. LES INTERSTATE COMPACTS AMERICAINS	21
Section 1. Le cadre fédéral américain et l'avènement des <i>interstate compacts</i>	21
Section 2. Définition et fonctions d'un <i>interstate compact</i>	23
§1. Définition	23
§2. Fonctions	24
Section 3. Le processus d'élaboration d'un <i>interstate compact</i>	25
§1. Négociation et conclusion des <i>interstate compacts</i>	25
§2. Approbation des législateurs des <i>States</i>	25
§3. Approbation du Congrès américain	26
Section 4. Effets d'un <i>interstate compact</i>	28
Section 5. Les autres instruments de coopération.....	29
PARTIE II. VERS UNE RUPTURE DE L'EQUILIBRE DES POUVOIRS.....	30
CHAPITRE 1. LE MANQUE DE TRANSPARENCE	31
CHAPITRE 2 : LA MARGINALISATION DU POUVOIR LEGISLATIF	34
Section 1. L'absence totale ou partielle d'implication des parlements dans le processus d'adoption des instruments de coopération.	34
Section 2. L'absence de pouvoir d'amendement des assemblées législatives	40
Section 3. Le contournement de l'implication du pouvoir législatif	42
CHAPITRE 3. L'ATTEINTE A LA LIBERTE PARLEMENTAIRE ULTERIEURE.....	45
CHAPITRE 4. LE MANQUE DE CONTROLE JURIDICTIONNEL EFFECTIF.....	50
CHAPITRE 5 : LES INSTRUMENTS DE COOPERATION ET LE PHENOMENE DE PARA-CONSTITUTIONNALITE	55
Section 1. Para-légalité et para-constitutionnalité	55
Section 2. Les instruments de coopération comme outils de para-constitutionnalité	56

PARTIE III. L'INSTAURATION DE GARANTIES SUPPLEMENTAIRES : QUELLES SOLUTIONS POUR L'AVENIR ?	62
CHAPITRE 1. UNE COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE	63
CHAPITRE 2. UNE PRISE EN COMPTE DES INSTRUMENTS DE COOPERATION DANS LA CONSTITUTION OU DANS UN TEXTE FONDAMENTAL	65
CHAPITRE 3. UN CONTROLE ACCRU DES PARLEMENTS	66
Section 1. La mise en place de commissions parlementaires	67
Section 2. La possibilité pour les parlements de décider eux-mêmes lorsqu'un assentiment est nécessaire	67
Section 3. La possibilité pour les parlements d'agir autrement que par assentiment final.....	68
CHAPITRE 4. UNE PORTE DE SORTIE POUR LES PARLEMENTS	69
Section 1. Limiter la durée des accords dans le temps	70
Section 2. Instaurer une possibilité de dénonciation ou d'amendement unilatéral	71
Section 3. Une prépondérance du Sénat en cas d'impasse	72
§1. Un nouveau rôle pour le Sénat	73
§2. Autres illustrations d'une prépondérance du fédéral.....	75
Section 4. Bilan des pistes évoquées pour sauvegarder la liberté parlementaire	75
CONCLUSION	77
BIBLIOGRAPHIE.....	80

INTRODUCTION

« *Would you tell me, please, which way I ought to go from here? That depends a good deal on where you want to get to* »

Lewis Carol – *Alice in Wonderland*

1. Entamer ce mémoire par un passage d'*Alice au Pays des Merveilles* aura sans nul doute de quoi étonner. Le rapport entre d'une part, le roman d'une petite fille dont les songes extravagants l'emmènent dans un univers à la fois envoûtant et terrifiant et d'autre part, l'intitulé de ce mémoire, ne saute assurément pas aux yeux. Pourtant, nous nous mettons au défi de prouver au lecteur de cette étude que le choix de ces mots résonnera bientôt d'une saveur particulière. Nous touchons ici du doigt une problématique rarement évoquée par les spécialistes du droit et qui mérite pourtant largement que l'on s'y attarde. En effet, si les gouvernements flairaient la bonne affaire, nous pourrions en arriver à de graves dérives pour l'Etat de droit.

2. Nous nous concentrons aujourd'hui sur une des thématiques clés au sein des Etats fédéraux : la coopération existant, par nécessité ou désir, entre les différentes collectivités politiques d'un même pays. La coopération, dans la pensée collective, a toujours été associée avec vertu et honneur : il s'agit là pour beaucoup d'une pratique saine permettant à différents partenaires de s'associer et travailler main dans la main lorsque l'intérêt général le requiert. C'est pourtant à cause des louanges faites à cette coopération que d'autres principes sont aujourd'hui mis en péril. La coopération est certes une pratique à encourager, mais probablement pas à n'importe quel prix. Or, aujourd'hui, la plupart des Etats fédéraux offrent des instruments de coopération qui donnent une position royale aux différents exécutifs de l'Etat, leur permettant, en collaborant, de s'affranchir du contrôle à la fois du pouvoir législatif² et judiciaire. Tel est l'objet précis de ce mémoire : le principe de séparation des pouvoirs³ est-il mis à mal par la pratique et le développement des instruments de coopération ?

3. Nous étudions dans le cadre du présent mémoire les instruments de coopération les plus aboutis de trois Etats de tradition fédérale : les accords de coopération de Belgique, les ententes intergouvernementales du Canada et les *interstate compacts* des Etats-Unis. Si nous avons choisi

² Par « pouvoir législatif » nous entendrons pour la suite du mémoire, et par souci de facilité, seulement les assemblées législatives, les parlements ; et ce bien que, dans un Etat comme la Belgique par exemple, le gouvernement fait également partie du pouvoir législatif.

³ Sur lequel nous reviendrons longuement, principalement dans la deuxième partie de ce mémoire.

d'étudier ces trois Etats en particulier, c'est en partie car tous les trois relèvent d'un modèle dualiste de fédéralisme. Le fédéralisme dualiste est un système où chaque collectivité est dotée de compétences législatives, exécutives et souvent judiciaires, et où se maintient un cloisonnement des compétences ⁴. Les Etats fédéraux dualistes se distinguent des Etats fédéraux « administratifs » où une interdépendance existe entre les collectivités et où les entités fédérées jouent un rôle majeur dans l'adoption de normes fédérales - on décrit ces systèmes comme « intragouvernementaux »⁵. Cependant, les trois Etats dualistes que nous analysons dans cette étude ont de plus en plus recours à des incursions dans le modèle fédéral administratif, notamment par le biais des instruments de coopération entre collectivités.

4. Tout au long de ce mémoire, nous tenterons d'apporter les clés nécessaires afin de faire les justes déductions. Nous naviguerons également, à bien des égards, entre le droit et les sciences politiques dans le but de nous ouvrir à d'autres angles de vue. Nous entamerons ce mémoire par décrire le régime et spécificités de chacun des trois instruments étudiés (PARTIE I). Cette étape nous est absolument nécessaire avant de pouvoir comparer ceux-ci. Nous évoquerons ensuite en détail les risques que présentent ces instruments au regard du principe de séparation des pouvoirs et au regard de certains idéaux démocratiques (PARTIE II). Cette partie nous donnera l'occasion de souligner les contrastes existant entre les trois régimes de coopération. Enfin, nous proposerons quelques pistes de solutions afin d'aligner les instruments de coopération sur un plus grand respect de la séparation des pouvoirs (PARTIE III).

5. Les instruments de coopération défient clairement les « lois de la physique fédérale ». À la fois instrument normatif et contractuel, gambadant entre différents ordres juridiques nationaux et « se [distinguant] du paradigme classique de la normativité étatique conçue traditionnellement comme étant unilatérale, hiérarchique, voire autoritaire »⁶, il est parfois difficile de totalement les saisir. Notre plus grand souhait serait que ce mémoire, à travers un bref aperçu comparatif, puisse contribuer au domptage progressif d'instruments qui rendent le droit à la fois complexe, mais vivant.

⁴ J. POIRIER, « Souveraineté parlementaire et armes à feu : le fédéralisme coopératif dans la ligne de mire ? », *R.D.U.S.*, 2015, pp. 55-56.

⁵ *Ibid.*, p. 56.

⁶ J. POIRIER, « Une source paradoxale du droit constitutionnel canadien: les ententes intergouvernementales », *R.Q.D.C.*, 2009, p. 4.

PARTIE I. TOUR D’HORIZON DES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE COOPERATION

6. Avant de pouvoir aborder la question de recherche centrale, à savoir la question du risque pour le principe de séparation des pouvoirs que représentent les instruments de coopération⁷, il est bien entendu primordial de définir le cadre juridique entourant les accords de coopération belges, les ententes intergouvernementales canadiennes et les *interstate compacts* américains. Il s’agira dans cette première partie de préciser les fondements de ces instruments, leurs procédures d’adoption, leurs rôles et places dans le paysage institutionnel national, ou encore, leurs modes de terminaison. Nous veillerons également à expliciter en quoi ces trois instruments reflètent, mieux que d’autres outils, la coopération au sein de ces Etats fédéraux.

CHAPITRE 1. LES ACCORDS DE COOPERATION BELGES

Section 1. Le cadre fédéral belge et l’avènement de la coopération

7. Depuis 1970 et le passage d’un Etat unitaire à un Etat fédéral, la Belgique a connu un phénomène de décentralisation toujours plus significatif. Cette décentralisation, associée au principe d’exclusivité des compétences - en vertu duquel chaque collectivité peut en principe légiférer seul et librement dans sa sphère de compétence - a eu pour conséquence majeure de fragmenter la compétence normative entre différentes entités⁸. Cette fragmentation a engendré des incohérences entre les politiques publiques des différentes collectivités⁹. Confrontés à ces difficultés, le constituant et le législateur spécial ont instauré divers mécanismes afin de faciliter, voire d’imposer, un certain degré de participation et coopération¹⁰ entre les différentes collectivités politiques : comité de concertation, conférence interministérielle, procédures d’avis préalable, d’association ou d’information sont quelques exemples de cette mise en place en Belgique d’un « fédéralisme coopératif »¹¹.

⁷ Le terme “instrument de coopération” sera utilisé pour cette étude afin d’englober à la fois les accords de coopération belges, les ententes intergouvernementales canadiennes et les *interstate compacts* américain.

⁸ C-H. BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d’environnement et d’urbanisme en droit belge », *Rev. jur. Environ.*, 2013, p. 206.

⁹ *Ibid.*, p. 2.

¹⁰ Nous tenons à préciser que le notion de « coopération » et de « collaboration » recoupe généralement des concepts différents. Cependant, l’intitulé d’un même concept change en fonction du pays dans lequel nous nous trouvons. Dans le cadre de ce mémoire, nous parlerons de « coopération » afin de viser les mécanismes formels par lesquels les collectivités d’un Etat fédéral décident de fonctionner ensemble.

¹¹ M. UYTENDAELE, P. COENRAETS, « Les accords de coopération », *C.H. CRISP*, n°1325, 1991, p. 3.

8. Parmi les divers moyens de coopération mis en place par le fédéralisme belge, le mécanisme des accords de coopération peut être considéré comme l'instrument le plus élaboré. Dès 1983, le législateur fédéral a reconnu, dans le cadre de la création de la Communauté germanophone, une possibilité pour les entités fédérées de conclure entre elles des « *accords de coopération ou d'association* »¹², mais seulement à la condition que la Communauté germanophone y soit partie¹³.

Cependant, c'est réellement lors de la troisième réforme de l'Etat de 1988¹⁴ que les accords de coopération, sous leur acceptation actuelle, ont été instaurés en droit belge. Ceux-ci devaient contrebalancer la décentralisation constitutionnelle et rassurer les négociateurs politiques qui craignaient que le gain d'autonomie de certaines entités ne crée des dysfonctionnements dans la gestion de l'Etat¹⁵.

9. Trente années après la mise en place formelle des accords de coopération, force est de constater que la pratique de tels accords est significativement riche en Belgique¹⁶. Plusieurs centaines d'accords de coopération, dans une multitude de domaines, ont été mis en place jusqu'à aujourd'hui, parmi lesquels des accords verticaux - entre la collectivité fédérale et une ou plusieurs entités fédérées - et horizontaux - entre entités fédérées¹⁷. Concernant les accords horizontaux, il est notable de constater que la coopération entre entités flamandes et francophones est peu usitée¹⁸, bien qu'existante¹⁹.

10. Enfin, l'on mentionnera également l'utilisation par les collectivités politiques belges, dans une moindre mesure, des « protocoles » et des « conventions » qui permettent à celles-ci de

¹² Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, art. 55, §1, *M.B.*, 18 janvier 1984, p. 611.

¹³ T. DE WILDE D'ESTMAEAL, « Les accords de coopération comme mécanisme de prévention et de solution des conflits », in *Les conflits d'intérêts, quelle solution pour la Belgique de demain ?*, Namur, la Charte, 1990, p. 93.

¹⁴ L. spec. du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 13 août 1988, p. 11367.

¹⁵ J. POIRIER, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *Rev. dr. U.L.B.*, 2006, p. 266.

¹⁶ *Ibid.*, p. 267.

¹⁷ K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution à minima ? », in *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique du soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, 2013, p. 491.

¹⁸ J. POIRIER, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *op. cit.*, p. 268.

¹⁹ Voy. p. ex. Acc. coop. du 25 juillet 1997 entre la Communauté flamande et la Communauté française concernant la perception de la redevance radio et télévision sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 21 février 1998, p. 4944.

coopérer tout en évitant le cadre juridique des accords de coopération²⁰, et ce parfois de manière douteuse²¹.

Section 2. Définition et cadre juridique des accords de coopération

§1. Définition et cadre juridique

11. Les accords de coopération peuvent être définis comme « des conventions par lesquelles les partenaires fédéraux exercent conjointement leurs compétences propres par le biais d'un dispositif commun »²².

12. Contrairement au Canada où les mécanismes de coopération se sont développés de manière désordonnée au fil de dizaines d'années de relations intergouvernementales, la Belgique a connu un processus relativement rapide de décentralisation et de ce fait, a été dans l'obligation de créer des mécanismes de coopération bien plus explicites²³. Les accords de coopération trouvent leur fondement dans l'article 92*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980²⁴, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988²⁵. D'après les travaux préparatoires, il apparaît clairement qu'un tel système a eu avant tout pour objectif d'assurer l'exercice harmonieux des compétences nationales, communautaires et régionales et de lutter contre les incohérences inévitables de la répartition des compétences²⁶.

Cette disposition autorise les différentes collectivités politiques du pays à conclure des accords qui « portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et d'institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres ou sur le développement d'initiatives en commun »²⁷.

²⁰ R. MOERENHOUT, « De samenwerking tussen de federal Staat, de gemeenschappen en de gewesten (1996-2000) », *T.B.P.*, 2001, p. 618.

²¹ *Ibid.*, p. 618: « *Nog afgezien van het hybride juridische karakter van dergelijke akten, zouden sommige van die Protocols ongetwijfeld aan de parlementaire goedkeuring moeten worden onderworpen, wanneer hun inhoud in een "gewoon" samenwerkingsakkoord zou zijn opgenomen* ».

²² J. POIRIER, K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre 'sources du droit' et soft law », in *Les sources du droit revisitées*, Limal, Anthemis, 2012, p. 890.

²³ J. POIRIER, *Keeping Promises in Federal Systems: the Legal Status of Intergovernmental Agreements, with Special Reference to Belgium and Canada*, Thèse Cambridge, 2004, p. 7.

²⁴ L. spec. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 92*bis*, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434 ; pour la suite de ce mémoire, nous utiliserons parfois l'abréviation « LSRI » afin de désigner la loi spéciale de réformes institutionnelles.

²⁵ L. spec. du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles précitée.

²⁶ Projet de loi modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr., 1988, n° 516/1, pp. 2-3.

²⁷ L. spec. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 92*bis*, §1 précitée ; Voy. également la loi spéciale qui

§2. Deux types d'accords de coopération

13. Le système des accords de coopération comprend en réalité deux instruments distincts. Dans un premier temps, l'article 92bis LSRI offre une simple faculté pour les collectivités politiques de coopérer²⁸. Dans un deuxième temps, le législateur spécial a été jusqu'à exiger la conclusion de certains accords de coopération dans le cadre de certains domaines matériels spécifiques où une coopération a été jugée indispensable²⁹. Depuis la sixième réforme de l'Etat de 2014, treize paragraphes - §§ 2 à 4undecies - énumèrent désormais les hypothèses dans lesquelles un accord de coopération est requis³⁰. C'est principalement lorsqu'une politique publique a des conséquences qui dépassent le cadre de la seule collectivité qu'une telle obligation est mise en place³¹. Ainsi, la loi spéciale requiert que l'ensemble des collectivités fédérale et fédérées concluent un accord de coopération pour les modalités de conclusion des traités ne portant pas exclusivement sur les matières qui relèvent de la compétence des communautés et des régions³², ou requiert encore qu'un accord soit conclu entre l'autorité fédérale et les régions pour la coordination des politiques d'octroi du permis de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi de travailleurs étrangers³³. Comme le souligne Yannick Peeters, les accords de coopération obligatoires constituent « *een belangrijke beperking op de wijze waarop de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten hun bevoegdheden behoren uit te oefenen, verschillen van de traditionele bevoegdheidsverdelende regels* »³⁴.

transpose la disposition à la Région de Bruxelles-Capitale : L. spec. du 12 janvier 1989 relatives aux institutions bruxelloises, art. 42, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667.

²⁸ D. BATSELE, T. MORTIER, M. SCARCEZ, « Chapitre II - Les accords de coopération et les décrets conjoints » in *Initiation au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 553.

²⁹ F. VANRYKEL, « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ? », *R.B.D.C.*, 2017, p. 231.

³⁰ Voy. L. spec. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 92bis, §§ 2 à 4undecies précitée.

³¹ H. DUMONT, « Chapitre 5 - Les défédéralisations à l'épreuve de l'homogénéité et de l'exclusivité des compétences », in *La Sixième Réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis?*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2015, p.125.

³² Voy. L. spec. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 92bis, § 4ter, al. 1 précitée ; Voy. aussi : Acc. coop. du 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, *M.B.*, 19 juillet 1996, p. 19517.

³³ Voy. L. spec. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 92bis, §3, c) précitée. ; Voy. aussi : Acc. coop. du 2 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que des normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers, non publié.

³⁴ Y. PEETERS, « Samenwerkingsakkoorden in het Belgische staatsrecht », *R.W.*, 2015-16, p. 608.

14. Il y a plus. La Cour constitutionnelle, suivant la logique créée par le législateur spécial, a jugé à plusieurs reprises depuis 2004³⁵ que la conclusion d'un accord de coopération pouvait être considérée comme obligatoire dans des hypothèses non prévues expressément par le législateur, et ce, eu égard à l'imbrication trop importante de certaines compétences³⁶. La Cour affirme dans de telles circonstances que « l'action unilatérale du législateur fédéral emporte en règle une violation du principe de proportionnalité »³⁷. En estimant que l'obligation de conclure un accord de coopération découle non seulement de la loi spéciale de réformes institutionnelles, mais également du principe de proportionnalité, la Cour constitutionnelle a dès lors étendu, à tout le moins virtuellement, les hypothèses impératives de conclusion d'un accord³⁸. Ainsi, la Cour constitutionnelle a pu valider la constitutionnalité d'une loi fédérale qui prévoyait la conclusion d'un accord entre la collectivité fédérale et les communautés, dans le cadre de la coordination des radiofréquences destinées à la radiodiffusion, au motif que la loi ordinaire se contentait de « donner suite à l'exigence de coopération qui est imposée pour l'exercice des compétences en vertu du principe de proportionnalité »³⁹.

Section 3. Négociation et conclusion des accords de coopération

§1. Formation des accords de coopération

15. En principe⁴⁰, les gouvernements des collectivités politiques sont à la manœuvre pour mener à bien la négociation et la formation d'un accord de coopération⁴¹. Concernant les communautés et régions, bien que la loi spéciale ne s'oppose pas à ce qu'un ministre puisse seul mener à bien les négociations d'un accord, la conclusion finale de ce dernier devra être prise par le gouvernement de chaque collectivité⁴² afin de respecter l'exigence de l'article 69 LSRI⁴³ - sous réserve d'une potentielle délégation. Concernant l'autorité fédérale, il appartient au Roi, moyennant le contreseing d'au moins un ministre, de conclure un accord⁴⁴.

³⁵ C. const., 14 juillet 2004, n° 132/2004, *M.B.*, 30 juillet 2004, p. 58474.

³⁶ F. VANRYKEL, *op. cit.*, pp. 231-232.

³⁷ C. const., 9 juillet 2013, n° 98/2013, B.25.2., *M.B.*, 15 octobre 2013, p. 73832.

³⁸ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge, Fondement et Institutions*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 876-877.

³⁹ C. const., 23 juin 2011, n° 112/2011, B.6.2., *M.B.*, 17 octobre 2011, p. 63596.

⁴⁰ Comme nous le verrons ci-après, il pourrait en être autrement : Voy. *infra*, n° 19.

⁴¹ Y. PEETERS, « De plaats van samenwerkingsakkoord in het constitutioneel kader », Bruges, Die keure, 2016, p. 196.

⁴² *Ibid.*, p. 201.

⁴³ L. spec. du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles précitée, art. 69.

⁴⁴ Y. PEETERS, « De plaats van samenwerkingsakkoord in het constitutioneel kader », *op. cit.*, pp. 204-205.

§2. La nécessité d'obtenir un assentiment parlementaire

16. Il s'agit ici de distinguer deux types d'accords de coopération. Premièrement, suivant le libellé de l'article 92*bis*, §1, alinéa 2 LSRI, les accords qui sont conclus dans des matières qui devraient en principe être réglées par une loi, un décret ou une ordonnance, doivent obtenir l'assentiment par acte législatif des assemblées parlementaires dont les collectivités sont parties à la convention⁴⁵. Il en est de même pour les accords qui pourraient grever une entité de l'Etat fédéral et ceux qui créent des obligations pour les ressortissants du territoire belge⁴⁶.

Les accords de coopération n'auront d'effet qu'une fois cette formalité remplie. Il s'agit là - et la nuance aura son importance dans la suite de cette étude - d'une possibilité pour les parlements d'approuver de manière totale le texte de l'accord, mais en aucun cas d'une capacité d'amender celui-ci⁴⁷. Il n'y a donc qu'une approbation globale de l'accord et non pas de votes article par article comme pour l'adoption d'un acte législatif classique⁴⁸. Par conséquent, une assemblée législative qui viendrait à considérer un accord comme inopportun ou présentant un certain nombre d'erreurs, n'a d'autres choix que de rejeter purement et simplement celui-ci.

17. Deuxièmement, certains accords qui ne rentrent pas dans une des trois hypothèses prévues par le législateur spécial, ne nécessitent pas d'assentiment parlementaire. Il s'agit donc en principe des accords dont l'objet est de nature administrative. Nous constatons cependant qu'en pratique, nombreux sont les accords qui, bien que liant les tiers ou ayant un impact budgétaire important, n'ont pas obtenu l'assentiment théoriquement requis⁴⁹.

18. Enfin, l'on mentionne déjà la possibilité offerte aux exécutifs, depuis la sixième réforme de l'Etat, d'adopter des « accords de coopération d'exécution », conformément à l'article 92*bis*, §1, alinéa 3 LSRI. Ceux-ci feront l'objet d'une analyse plus détaillée dans la deuxième partie de l'étude⁵⁰.

⁴⁵ On ne manquera pas d'insister ici sur la comparaison avec l'approbation par les parlements à l'adoption d'un traité international.

⁴⁶ J. POIRIER, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *op. cit.*, p. 272.

⁴⁷ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 883.

⁴⁸ J. POIRIER, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *op. cit.*, p. 274.

⁴⁹ Voy. p. ex. Acc. coop. du 15 septembre 1993 entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capital, relatif à certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles, *M.B.*, 30 novembre 1993, p. 25567.

⁵⁰ Voy. *infra* n° 68-1.

§3. La possibilité pour les Parlements de conclure un accord de coopération

19. Suite à la création des accords de coopération, la question de l'opportunité pour des assemblées législatives, et non plus pour des gouvernements, de conclure de telles conventions s'est rapidement posée⁵¹. En effet, l'article 92*bis*, §1, alinéa 2 LSRI ne précisant pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « autorité compétente », la question semble légitime⁵². La section de législation du Conseil d'Etat s'est dans un premier temps opposée à cette possibilité⁵³. Celle-ci s'est par la suite ravisée en estimant que, tout en incitant le législateur spécial à venir préciser l'article 92*bis* sur ce point dans un souci de sécurité juridique, une assemblée législative pouvait bel et bien être considérée comme une « autorité compétente » au sens de cet article⁵⁴. Le Conseil d'Etat estime qu'il appartient dans cette hypothèse à chacun des parlements d'organiser les modalités de conclusion de ces accords. Ceux-ci devront le cas échéant recevoir l'assentiment de chaque assemblée concernée par un acte législatif unilatéral, dans la mesure où l'accord porte sur une matière normalement réglée par acte législatif⁵⁵. Il importe donc peu à cet égard « que l'accord ait été conclu par les parlements ou par les gouvernements »⁵⁶.

Section 4. Nature juridique et effets d'un accord de coopération

§1. Place dans la hiérarchie des normes

20. La nature juridique des accords de coopération a fait l'objet de nombreux débats. Si ceux-ci ne constituent pas de simples accords de nature politique⁵⁷, leur valeur juridique varie. Il convient à nouveau de distinguer les accords selon qu'ils nécessitent ou non l'assentiment des différents parlements intéressés.

⁵¹ Nous visons bien ici les accords de coopération au sens propre du terme, qui se distinguent des décrets conjoints dont il sera notamment question dans la suite de cette étude : voy. *infra*, n° 95-2.

⁵² Y. PEETERS, « De plaats van samenwerkingsakkoord in het constitutioneel kader », *op. cit.*, p. 196 : « *Ondanks het belang ervan is niet geregeld welke organen namens de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden kunnen onderhandelen en sluiten en op welke wijze zij te werk moeten gaan* ».

⁵³ Avant-projet portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007, avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2007-2008, n° 4-568/1, pp. 334-371.

⁵⁴ Avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 9 septembre 2010 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne, avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Parl. wallon, sess. ord. 2010-2011, n° 347/1, pp. 16-25.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 20.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 20.

⁵⁷ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 959.

21. Concernant les accords de coopération approuvés par les différents législateurs compétents, la portée de ces accords s'apparente à celle d'actes législatifs⁵⁸. Les accords ne peuvent en aucun cas être considérés comme ayant une valeur inférieure à ces derniers⁵⁹. Comme nous le verrons ci-après⁶⁰, le fait qu'un accord approuvé par les assemblées parlementaires s'impose à celles-ci dans le futur nous invite à conclure que ce mécanisme de coopération est doté d'une valeur supra-législative puisqu'il vient limiter la marge de manœuvre dans laquelle les parlements peuvent exercer leurs compétences législatives ordinaires. Les accords priment donc les actes législatifs ordinaires, de manière similaire aux traités internationaux qui priment le droit interne⁶¹.

22. Quant à la valeur normative des accords de coopération ne nécessitant aucun assentiment législatif, celle-ci fait l'objet de nombreux débats. Marc Uyttendaele estime que ces accords ont à tout le moins une force réglementaire⁶². En revanche, Johanne Poirier estime, à juste titre selon nous, qu'ils ne peuvent pour autant être qualifiés d'actes réglementaires. En effet, dans la mesure où les actes réglementaires sont de portée générale et abstraite, il est improbable qu'un tel accord ne lie pas les tiers⁶³. Or, un accord qui lierait les tiers nécessiterait par conséquent un assentiment législatif⁶⁴. Ainsi, il faut considérer que ces accords n'ont pas de valeur juridique, ce qui ne les dénie pas d'une grande efficacité en pratique⁶⁵. Johanne Poirier pointe la fermeture d'esprit de la doctrine belge désirant à tout prix donner une valeur juridique à certains accords qui pourraient tout simplement n'avoir qu'une valeur politique⁶⁶. Comme l'a d'ailleurs affirmé le Conseil d'Etat : « *Een samenwerkingsakkoord (...) komt tot stand door een wilsovereenstemming tussen de "bevoegde overheden". Het is dan ook wezenlijk contractueel van aard. Als zodanig is het geen eenzijdige administratieve rechtshandeling die het voorwerp*

⁵⁸ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 564 et s.

⁵⁹ M. UYTENDAELE, P. COENRAETS, *op. cit.*, p. 11.

⁶⁰ Voy. *infra*, n°24.

⁶¹ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 879.

⁶² M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge: Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 871.

⁶³ La seule hypothèse où un accord pourrait être qualifié de réglementaire, et donc de portée générale, tout en ne devant pas répondre à l'exigence de l'approbation des parlements concernés, est l'hypothèse dans laquelle l'accord de coopération serait source de droits, et non d'obligations.

⁶⁴ J. POIRIER, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *op. cit.*, p. 284.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 285.

⁶⁶ Voy. pour de plus amples développements: J. POIRIER, *Keeping Promises in Federal Systems: the Legal Status of Intergovernmental Agreements, with Special Reference to Belgium and Canada*, *op. cit.*, pp. 175-180.

kan uitmaken van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State, ook niet wanneer het geen instemming behoeft van de wet-, decreet- of ordonnantiegever »⁶⁷.

§2. Effets

23. Nous nous concentrons ici principalement sur les effets propres à l'accord de coopération nécessitant l'approbation législative de chacune des assemblées concernées. À titre préalable, notons qu'un tel accord sera sans effet tant que l'assentiment de chaque pouvoir législatif n'a pas été donné, et ce en vertu de l'article 92*bis*, §1 LSRI. Néanmoins, malgré que le Conseil d'Etat ait embrassé cette interprétation de la loi spéciale⁶⁸, il n'en reste pas moins qu'une certaine tolérance est accordée aux gouvernements par la même juridiction suprême. Ainsi, celui-ci ne relève pas toujours l'absence des assentiments pourtant requis⁶⁹. De plus, étant donné que les assentiments des différents parlements ne sont pas simultanés, la question s'est posée de savoir si un accord de coopération pouvait avoir des effets sur le territoire d'une collectivité, sans en avoir encore sur celui d'une autre collectivité⁷⁰. Puisque l'article 92*bis* ne conditionne pas l'entrée en vigueur de l'accord à l'approbation de tous les parlements concernés, nous pensons que cette question appelle une réponse affirmative.

24. Quant aux effets d'un tel accord de coopération, il faut admettre que celui-ci empêche toute action unilatérale postérieure de l'une des collectivités politiques parties à la convention⁷¹. Cet élément est justifié d'une part, par le principe de loyauté fédérale du système constitutionnel

⁶⁷ C.E., 7 juin 2010, De Coster c. Région de Bruxelles-Capitale et Commission communautaire commune, n°204.847, point 10, *T.B.P.*, 2011, p. 165.

⁶⁸ C.E. (6^e Ch.), 25 mars 2003, n° 117.483, *A.P.M.*, 2004, p. 60. : « Considérant que dans son rapport complémentaire, l'auditeur rapporteur énonce notamment que, pour les raisons qu'il expose, le protocole conclu le 9 juin 1997 entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130 et 135 de la Constitution concernant la politique de la santé à mener vis-à-vis des personnes âgées revêt la nature d'un accord de coopération portant sur une matière réglée par la loi ou par le décret et qu'il pourrait lier individuellement les Belges, que toutefois, pour qu'il puisse lui être reconnu un effet juridique contraignant, ce protocole devait, conformément à l'article 92*bis*, §1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, faire l'objet d'un acte législatif d'approbation par chacune des parties intéressées, qu'à défaut pour l'ensemble des législateurs concernés d'avoir procédé à l'adoption des actes d'approbation requis, aucune force obligatoire ne peut lui être reconnue ».

⁶⁹ J. POIRIER, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *op. cit.*, p. 282.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 282.

⁷¹ C'est en tout cas la position de la doctrine majoritaire, ainsi que la position du Conseil d'Etat. Il est néanmoins prudent de garder à l'esprit qu'aucune règle de droit, même coutumière, ne vient fonder ce principe. Il faut aussi y voir une illustration de la dimension politique essentielle de ces accords bilatéraux.

belge⁷² et d'autre part, par la règle *pacta sunt servanda* qui témoigne de la nature contractuelle première des accords de coopération⁷³. Ainsi, si un accord de coopération peut venir déroger à un acte législatif unilatéral existant, l'inverse n'est par contre pas envisageable⁷⁴. Nous apercevons déjà ici la tension fondamentale - sur laquelle nous reviendrons plus longuement - qu'il existe entre d'un côté, le respect de la parole donnée et le besoin de sécurité juridique, et de l'autre côté, la liberté parlementaire⁷⁵.

Section 5. Les juridictions de coopération

25. Un élément particulier du système mis en place en Belgique mérite encore d'être relevé. L'article 92*bis*, §5 LSRI prévoit qu'en ce qui concerne les accords de coopération obligatoires, des juridictions *ad hoc* organisées par la loi, nommées communément « juridictions de coopération », doivent être mises en place afin de trancher les conflits relevant de l'interprétation ou de l'exécution des accords⁷⁶. Les parties à un accord de coopération facultatif peuvent également, en vertu de l'article 92*bis*, §6, soumettre l'accord à une telle juridiction de coopération.

La loi du 23 janvier 1989 organise ces juridictions⁷⁷. Ces dernières ne sont pas permanentes et diffèrent en fonction de chaque accord de coopération⁷⁸. De plus, celles-ci sont habilitées à saisir la Cour constitutionnelle par voie de questions préjudicielles⁷⁹. L'on constate cependant qu'en pratique, jamais un litige n'a été soumis à une juridiction de coopération⁸⁰.

⁷² Voy. not. l'arrêt de la Cour constitutionnelle de 2016 relatif au Pacte Budgétaire européen : C. const., 28 avril 2016, n° 62/2016, *M.B.*, 8 juillet 2016, p. 42714. ; M. EL BERHOUMI, L. DETROUX, J. CLARENNE, P. DE BROUX, H. LEROUXEL, Y. MOSSOUX, C. NENNEN, C. RIZCALLAH, N. TULKENS, S. VAN DROOGHENBROECK, D. VAN EECKHOUTTE, J. VAN MEERBEECK, « La Cour constitutionnelle face au Pacte budgétaire européen : un arrêt sans intérêt ? », *J.T.*, 2017, p. 569.

⁷³ J. POIRIER, K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre 'sources du droit' et soft law », *op. cit.*, p. 909.

⁷⁴ J. POIRIER, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *op. cit.*, p. 286.

⁷⁵ Voy. *infra*, n° 80-1 et s.

⁷⁶ M. UYTENDAELE, P. COENRAETS, *op. cit.*, p. 3.

⁷⁷ Loi du 23 janvier 1989 sur la juridiction visée aux articles 92*bis*, § 5 et § 6, et 94, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 24 janvier 1989, p. 1203.

⁷⁸ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 880.

⁷⁹ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Larcier, Bruxelles, 2012, p. 167.

⁸⁰ J. POIRIER, « Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium », *Regional & Federal Studies*, 2002, vol. 12, pp. 42-43.

CHAPITRE 2. LES ENTENTES INTERGOUVERNMENTALES CANADIENNES

26. Le Canada est un pays qui présente sans conteste l'un des systèmes de coopération entre collectivités le plus particulier : en effet, il présente de nombreuses différences marquantes avec d'autres systèmes, notamment belge et américain. Nous tenterons de montrer, dans les propos qui suivent, qu'il est particulièrement complexe de généraliser la riche pratique des ententes intergouvernementales en raison de leur grande variété⁸¹.

Section 1. Le cadre fédéral canadien et l'avènement de la coopération

27. Bien que l'indépendance de la fédération canadienne et la mise en place des provinces comme entités fédérées remonte à 1867, les relations intergouvernementales entre les différentes collectivités du pays n'ont eu que peu d'ampleur pendant près d'un siècle⁸². Ce n'est qu'à partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale que la coopération entre les diverses entités s'est intensifiée de manière significative⁸³.

Ce constat doit être mis en corrélation avec la complexification progressive du système de partage des pouvoirs entre le fédéral et les provinces. Ce partage était à l'origine relativement cloisonné et est devenu progressivement de plus en plus flou⁸⁴. De fait, malgré que les articles 91 à 95 de la Loi constitutionnelle de 1867⁸⁵ veillent à préciser les domaines de compétences à la fois des législateurs fédéral et provinciaux, d'une part, il existe désormais de nombreuses compétences que le constituant n'avait pas envisagées et d'autre part, le pouvoir judiciaire a parfois interprété de manière large certaines compétences, créant une superposition de certaines d'entre elles⁸⁶. Ainsi, il est particulièrement difficile d'affirmer qu'une compétence relève

⁸¹ J. S. DUPRE, « Réflexion sur l'efficacité du fédéralisme de concertation », in *Les relations inter-gouvernementales*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 1986, p.1.

⁸² M-A. ADAM, J. BERGERON, M. BONNARD, « Intergovernmental Relations in Canada : Competing Visions and Diverse Dynamics », in *Intergovernmental relations in Federal systems*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 137.

⁸³ J-P. GAUVIN, « Les relations intergouvernementales et la coordination des politiques publiques au Canada : Entre relations formelles et informelles », Thèse, s.l., 2017, p. 12.

⁸⁴ D. CAMERON, R. SIMEON, « Intergovernmental relations and democratic citizenship », in *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, McGill-Queen's University Press, Montréal, 2000, pp. 67-69.

⁸⁵ *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3, reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, no 5, art. 91-95.

⁸⁶ D. LITHWICK, « Un pas de deux : La répartition des pouvoirs législatifs entre le fédéral et les provinces aux articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1867 », *Publication de recherche de la Bibliothèque du Parlement*, 2015, disponible sur <http://publications.gc.ca/site/eng/9.811512/publication.html> (consulté le 30 septembre 2018).

aujourd'hui de manière exclusive d'un seul niveau de pouvoir⁸⁷. En outre, le « pouvoir fédéral de dépenser »⁸⁸, qui permet à la collectivité fédérale canadienne de financer des politiques publiques sans avoir égard à la répartition des compétences, met à mal un partage clair des pouvoirs⁸⁹. Ce système contraste avec le fédéralisme belge où les compétences de financement sont liées aux compétences matérielles⁹⁰.

28. Le Canada est aujourd'hui un des Etats fédéraux où la coopération entre les différents acteurs étatiques est la plus importante. Les ententes intergouvernementales jouent dès lors un rôle fondamental dans le paysage institutionnel canadien⁹¹. S'il n'est pas possible d'en déterminer avec précision le nombre⁹², il est certain qu'il existe plusieurs centaines d'ententes intergouvernementales au Canada, d'une part, conclues entre la collectivité fédérale et une ou plusieurs provinces et/ou territoires autonomes - ententes intergouvernementales *verticales* - et d'autre part, entre plusieurs provinces et/ou territoires autonomes - ententes intergouvernementales *horizontales*⁹³. De telles ententes règlent ou influencent quasiment chaque politique publique canadienne - éducation, gestion des communautés autochtones, politique sociale, transport, gestion des ressources naturelles et de l'environnement, etc. -⁹⁴ et jouent plus particulièrement un rôle majeur dans le financement par l'entité fédérale de politiques gérées par les provinces⁹⁵.

⁸⁷ M. REUCHAMPS, J. DODEIGNE, « Dialogue comparatif : le partage des compétences et les relations intergouvernementales dans les fédérations belge et canadienne », in *Le Fédéralisme en Belgique et au Canada : comparaison sociopolitique*, De boek, Bruxelles, 2009, pp. 123-124.

⁸⁸ Voy. V. VANDER GEETEN, « Le pouvoir de dépenser en Belgique et au Canada: gage d'efficacité ou entorse au fédéralisme? », *R.B.D.C.*, 2008, pp. 335-367. ; M-A. TURCOTTE, *Comment faire indirectement ce qu'on ne peut faire directement : le pouvoir du fédéral de dépenser à l'épreuve du fédéralisme Canadien*, Thèse, s.l., 2012.

⁸⁹ J. POIRIER, « Le partage des compétences et les relations intergouvernementales au Canada », in *Le Fédéralisme en Belgique et au Canada : comparaison sociopolitique*, De boek, Bruxelles, 2009, pp. 113-114.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 113.

⁹¹ B. PELLETIER, « Bijuridisme au Canada et Son Impact sur le Droit Constitutionnel et sur les Relations Intergouvernementales », *R.G.D.*, 2010, p. 255.

⁹² Ce manque d'information est expliqué d'une part, par l'absence de registre officiel au niveau national et d'autre part, par la délimitation particulièrement obscure entre ententes intergouvernementales formelles et informelles.

⁹³ J. POIRIER, « Intergovernmental agreements in Canada : at the Crossroads between Law and Politics », in *Reconsidering the institutions of Canadian Federalism*, Kingston/Montréal, Queen's University Press, 2002, p. 428.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 428.

⁹⁵ A. NOEL, « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières », in *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 306.

Section 2. Définition et cadre juridique des ententes intergouvernementales.

§1. Définition

29. Il n'existe pas de définition légale au niveau fédéral visant à définir précisément ce que comprend la notion d'« entente intergouvernementale »⁹⁶. A tout le moins, il est possible de retrouver quelques dispositions de législations provinciales définissant la notion *sensu lato*. Ainsi, la loi québécoise sur le Ministère de l'exécutif définit une entente intergouvernementale comme « un accord intervenu entre le gouvernement, l'un de ses ministères ou organismes gouvernementaux et un autre gouvernement au Canada, l'un de ses ministères ou organismes gouvernementaux, ou un organisme public fédéral »⁹⁷. Il s'agit donc là d'un terme générique qui comprend une multitude d'accords : du simple échange de lettres à un accord formel⁹⁸.

§2. Cadre juridique

30. Il est flagrant de constater qu'aucune disposition de la Constitution n'évoque les relations intergouvernementales entre les différentes collectivités⁹⁹. Contrairement à la conclusion des traités internationaux, les ententes intergouvernementales se situent donc en dehors de tout cadre juridique¹⁰⁰, sous réserve des législations provinciales qui instaurent, dans certaines entités fédérées, un cadre général réglemant les ententes. Les provinces concernées par un cadre législatif minimal sont le Québec¹⁰¹, l'Alberta¹⁰², le Newfoundland¹⁰³ et plus récemment, les provinces du Labrador, de l'Ontario, du Manitoba, du Saskatchewan et de la Colombie britannique¹⁰⁴.

Il est néanmoins nécessaire de préciser que selon Johanne Poirier : « en l'absence d'un régime législatif ou constitutionnel clair relatif à cette très vaste pratique au Canada, on pourrait émettre l'hypothèse que des règles « implicites » les régissent »¹⁰⁵.

⁹⁶ J. POIRIER, « Intergovernmental agreements in Canada : at the Crossroads between Law and Politics », *op. cit.*, p. 427.

⁹⁷ *Loi sur le ministère du Conseil Exécutif*, RLRQ, 1984, c. M-30, art. 3.6.2., al. 2.

⁹⁸ J. POIRIER, « Le partage des compétences et les relations intergouvernementales au Canada », *op. cit.*, pp. 116-117.

⁹⁹ G. ANDERSON, J. GALLAGHER, « Intergovernmental Relations in Canada and the United Kingdom », in *Constitutional politics and The territorial question in Canada and the United Kingdom : Federalism and Devolution compared*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018, p. 23.

¹⁰⁰ J. POIRIER, « Le partage des compétences et les relations intergouvernementales au Canada », *op. cit.*, p. 117.

¹⁰¹ *Loi sur le ministère du Conseil Exécutif*, RLRQ, 1984, c. M-30.

¹⁰² *Government Organization Act*, RSA 2000, ch. G-10.

¹⁰³ *Intergovernmental Affairs Act*, RSNL 1990, ch. I-13.

¹⁰⁴ M-A. ADAM, J. BERGERON, M. BONNARD, *op. cit.*, p. 137.

¹⁰⁵ J. POIRIER, « Quand le « non-droit » fait la loi : Les accords de coopération et l'hypothèse du pluralisme

Section 3. Négociation et conclusion des ententes intergouvernementales

31. Les ententes intergouvernementales sont en général négociées par des fonctionnaires ayant des responsabilités fonctionnelles dans une politique publique particulière¹⁰⁶. Seules les ententes intergouvernementales présentant une forte importance politique sont négociées par les autorités centrales de chacune des collectivités politiques du pays¹⁰⁷. Ainsi, une entente entre deux provinces visant à réglementer la pêche locale sera plutôt négociée par des organes décentralisés alors que des ententes émotionnellement chargées - par exemple, en rapport avec les particularités culturelles du Québec - seront négociées par les ministres des collectivités.

Il en est de même quant à la signature des accords. Nous retrouvons différents signataires en fonction de l'importance de l'accord : en certaines occasions, l'entente sera signée par le Premier ministre, par un ministre dans son domaine de responsabilité ou par de hauts fonctionnaires, alors que certaines ententes moins formelles ne sont parfois pas signées¹⁰⁸.

32. Une nuance doit cependant être apportée à la grande liberté qui semble être accordée aux parties quant à la conclusion d'ententes intergouvernementales. En effet, certaines législations provinciales - il n'en existe pas au niveau fédéral - prévoient quelques règles procédurales sommaires afin d'encadrer la conclusion des ententes¹⁰⁹. À titre illustratif, le *Government Organization Act* prévoit, pour la province de l'Alberta, qu'une entente ne pourra lier l'exécutif de la Province que si certaines conditions sont remplies¹¹⁰.

juridique », SSRN, 2015, p.11.

¹⁰⁶ J. POIRIER, « Intergovernmental agreements in Canada : at the Crossroads between Law and Politics », *op. cit.*, p. 429.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 429.

¹⁰⁸ J. POIRIER, *Keeping Promises in Federal Systems: the Legal Status of Intergovernmental Agreements, with Special Reference to Belgium and Canada*, *op. cit.*, p. 50.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 51.

¹¹⁰ Voy. Alberta: *Government Organization Act*, RSA 2000, ch. G-10, Section 11: « Notwithstanding any other Act, an intergovernmental agreement to which this section applies is not binding on the Government of Alberta or any Minister, Provincial agency or official of the Government of Alberta unless (a) it is signed on behalf of the Government of Alberta by the responsible Minister, if the agreement is designated by the regulations as an agreement that is to be signed on behalf of the Government by the responsible Minister only; (b) it is signed on behalf of the Government of Alberta by the responsible Minister in addition to any other Minister authorized by law to sign it, if the agreement is designated by the regulations as an agreement that is to be signed by the responsible Minister in addition to another Minister authorized by law to sign it, or; (c) it is approved by the responsible Minister, in any other case ».

33. Sous réserve de rares exceptions¹¹¹, les assemblées parlementaires sont absentes des négociations des ententes intergouvernementales et il n'est pas requis pour l'exécutif d'obtenir l'assentiment des assemblées parlementaires avant la conclusion d'une entente¹¹². De surcroît, les parlements ne sont pas nécessairement informés de la négociation et conclusion des ententes¹¹³.

Certaines assemblées donnent préalablement au gouvernement l'autorisation de conclure des ententes avec d'autres collectivités politiques. Ce type d'autorisation n'est en aucun cas une exigence formelle¹¹⁴. De manière similaire, bien que ce ne soit guère fréquent, il arrive que les gouvernements demandent l'approbation de leur parlement respectif à une entente négociée. Il s'agit cependant là d'une formalité purement politique ayant pour objectif de donner une plus grande légitimité à l'accord en question¹¹⁵.

34. Le système des ententes intergouvernementales canadien n'est au final que l'illustration d'un concept particulièrement marqué dans le pays: l'*executive federalism*. Le concept se réfère aux « *processes of intergovernmental negotiations that are dominated by the executives of the different governments within the federal system* »¹¹⁶. Ainsi, comparé à l'Etat belge ou américain, il apparaît très clairement qu'au Canada, les relations intergouvernementales sont presque exclusivement du ressort des exécutifs¹¹⁷. La conséquence première de l'*executive federalism* est, par la coopération entre les exécutifs, une marginalisation du pouvoir législatif dans la mise en œuvre des politiques publiques¹¹⁸. Notons déjà que l'*executive federalism* est décrit par de nombreux académiques comme un moyen de compenser le manque d'*intrastate federalism* au Canada. Ce terme vise la représentation des intérêts des provinces au niveau des

¹¹¹ Voy. p. ex: *Council of Maritimes Premiers Act*, S.N.B., ch. 29, s.8. ; exemple cité depuis J. POIRIER, *Keeping Promises in Federal Systems: the Legal Status of Intergovernmental Agreements, with Special Reference to Belgium and Canada*, *op. cit.*, p. 52.

¹¹² J. POIRIER, « The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective », *Public law*, 2001, p. 8.

¹¹³ M-A. ADAM, J. BERGERON, M. BONNARD, *op. cit.*, p. 141.

¹¹⁴ J. POIRIER, « Intergovernmental agreements in Canada : at the Crossroads between Law and Politics », *op. cit.*, pp. 429- 430.

¹¹⁵ *Ibid.*, pp. 429-430.

¹¹⁶ R. WATTS, *Executive federalism : a comparative analysis*, Ontario, Queen's University press, 1989, p. 3.

¹¹⁷ N. BANKES, « Co-Operative Federalism: Third Parties and Intergovernmental Agreements and Arrangements in Canada and Australia », *Alberta law review*, 1991, p. 792.

¹¹⁸ Voy. *infra*, n° 65-1.

institutions fédérales et la possibilité pour les provinces d'influencer la politique nationale de l'Etat¹¹⁹.

Section 4. Effets et force contraignante des ententes intergouvernementales

§1. Entre les parties

35. De nombreux débats doctrinaux existent autour de la question du statut et de la force contraignante des ententes intergouvernementales. La tendance au Canada, comme dans un certain nombre de pays de *common law*¹²⁰, est de considérer une entente comme un *gentlemen's agreement* jusqu'à preuve du contraire¹²¹. Néanmoins, il apparaît clairement que parmi la myriade d'ententes conclues entre les différentes collectivités, certaines ont effectivement un caractère contraignant. Selon Johanne Poirier : « il existe au sein de tous les systèmes fédéraux ayant recours aux accords de coopération une forme 'd'échelle de contractualité' sur [laquelle] les différentes ententes se situent »¹²². Tel est particulièrement le cas au Canada. Pour déterminer si une entente a un caractère contraignant entre parties, il s'agit principalement de mener une analyse *in concreto*, en ayant une attention toute particulière au langage utilisé, au degré de précision des obligations, au respect de formalités de conclusion ou encore à l'instauration d'un mécanisme de résolution des conflits¹²³. Il y a plus. Comme nous le verrons dans la suite de l'exposé, certaines ententes peuvent avoir une fonction « para-constitutionnelle » - et se situent dès lors au sommet de 'l'échelle de contractualité' -, au point de transformer le paysage constitutionnel du pays¹²⁴.

36-1. Deux remarques méritent cependant d'être mentionnées dès à présent. Premièrement, même lorsqu'une entente peut être considérée comme juridiquement contraignante, il n'est pas fait pour autant exception aux principes constitutionnels canadiens,

¹¹⁹ J.P. MEEKISON, H. TELFORD, H. LAZAR, « The Institutions of Executive Federalism: Myths and Realities », in *Reconsidering the institutions of Canadian Federalism*, Kingston/Montréal, Queen's University Press, 2002, pp. 6-7. ; Néanmoins, pour un avis contraire, voy. R. WATTS, *Executive federalism : a comparative analysis*, op. cit., p. 17. ; Dans ce dernier article, l'auteur estime que l'Australie est un Etat où le parlement fédéral laisse une place aux entités fédérées et que malgré tout, l'*executive federalism* reste prédominant.

¹²⁰ Néanmoins, tous les pays de *common law* ne répondent pas à cette généralité. Les *interstate compacts* américains en sont la preuve puisqu'ils sont bel et bien juridiquement contraignants.

¹²¹ J. POIRIER, « Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale : aux confins du droit et du non-droit », in *Le fédéralisme dans tous ses États : gouvernance, identité et méthodologie*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 456.

¹²² *Ibid.*, p. 454.

¹²³ J. POIRIER, « Intergovernmental agreements in Canada : at the Crossroads between Law and Politics », op. cit., pp. 432-433.

¹²⁴ Voy. *infra*, n° 86 et s.

notamment au principe de souveraineté parlementaire¹²⁵. Le principe de *parliamentary sovereignty* dans le contexte du Canada est un principe non-écrit selon lequel une assemblée législative ne peut limiter sa propre souveraineté¹²⁶. Ainsi, au sein de sa sphère législative, chaque parlement d'une collectivité canadienne est pleinement souverain et il ne peut être lié par un acte législatif antérieur ou une entente conclue entre plusieurs exécutifs¹²⁷.

36-2. La Cour suprême du Canada a reconnu expressément le principe de souveraineté parlementaire dans le *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada*¹²⁸. En l'espèce, une entente avait été conclue en 1967 entre le gouvernement fédéral du Canada et les gouvernements provinciaux sur la contribution financière du fédéral à des programmes sociaux mis en place par les Provinces. Ottawa s'était alors engagé, par acte législatif, à prendre en charge 50% des dépenses relatives à ces programmes. Des ententes intergouvernementales veillaient à régler la fréquence et les modalités du financement. Dans les années 90, le coût de cette aide aux provinces ayant pris une ampleur exponentielle, le gouvernement fédéral modifia unilatéralement sa contribution dans le financement des programmes sociaux provinciaux en modifiant sa législation, mais également en contrevenant clairement aux ententes intergouvernementales conclues qui prévoyaient que la collaboration ne pouvait se terminer que par consentement mutuel des parties ou seulement après une période d'un an après notification de la volonté de retrait¹²⁹. Les provinces mécontentes ont alors entamé des poursuites judiciaires contre l'action unilatérale de la collectivité fédérale, l'affaire arrivant *in fine* devant la Cour suprême. Celle-ci a estimé qu'en vertu du principe de souveraineté parlementaire, une assemblée législative pouvait toujours altérer les actes pris par son exécutif¹³⁰. La Cour suprême a en outre considéré que dans la mesure où le principe de souveraineté bénéficie à la fois au parlement fédéral et aux

¹²⁵ M-A. ADAM, J. BERGERON, M. BONNARD, *op. cit.*, p. 157.

¹²⁶ J. POIRIER, « Souveraineté parlementaire et armes à feu : le fédéralisme coopératif dans la ligne de mire ? », *op. cit.*, pp. 81-82.

¹²⁷ G-A. BEAUDOIN, *Le Fédéralisme au Canada : les institutions, le partage des pouvoirs*, Montréal, Wilson et Lafleur, 2000, pp. 103-104.

¹²⁸ *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada* [1991] 2 R.C.S. 525.

¹²⁹ Pour un résumé des faits plus détaillés, Voy. G-A. BEAUDOIN, *Le Fédéralisme au Canada : les institutions, le partage des pouvoirs*, *op. cit.*, pp. 107-108 ; J. POIRIER, « Intergovernmental agreements in Canada : at the Crossroads between Law and Politics », *op. cit.*, pp. 434-435.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 428.

¹³⁰ Voy. *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada* [1991] 2 R.C.S. 525, 42 (1) : « On reconnaît que le gouvernement ne pouvait prendre un engagement qui empêcherait le Parlement d'exercer ses pouvoirs de légiférer pour modifier le Régime. Affirmer le contraire reviendrait à nier la souveraineté du Parlement. Cet aspect fondamental de notre vie constitutionnelle était donc présent à l'esprit des parties lors de l'adoption du Régime et au moment de la conclusion de l'accord ».

parlements provinciaux, ce principe ne s'opposait pas en soi au fédéralisme¹³¹. Nous renvoyons également à une décision de 2018 dans laquelle la Cour Suprême a rappelé les contours du principe de souveraineté parlementaire et souligné qu'une entente - en l'espèce, celle-ci était intitulée « protocole » - n'était qu'un instrument politique¹³².

36-3. Ces affaires nous amènent donc à un constat évident. Au Canada, il suffit simplement à l'exécutif d'une collectivité politique du pays qui souhaiterait se défaire d'un engagement pris par entente intergouvernementale, de déposer un projet de loi devant son parlement et d'ainsi, outrepasser ou saboter l'entente conclue antérieurement. Si certaines ententes sont réellement contraignantes pour les exécutifs, il existe donc en permanence une 'porte de sortie unilatérale' via l'adoption d'un acte législatif par leur parlement.

37. Deuxièmement, il est fondamental pour une bonne compréhension de la suite de notre étude de prendre également en compte la pratique des ententes en dehors du cadre purement théorique. En effet, indépendamment du fait qu'une entente puisse être contraignante entre parties, il est flagrant de constater que dans les faits, celles-ci sont strictement respectées par les exécutifs qui les ont conclues. La terminaison d'une entente se fait donc en général de manière consensuelle, plutôt que de manière unilatérale¹³³. Certains auteurs voient donc les ententes comme du *soft law* qui ne créerait pas d'obligations juridiques pour les parties, mais qui serait respecté malgré tout par celles-ci¹³⁴. Nous analyserons donc les ententes intergouvernementales dans leur ensemble dans la mesure où, qu'elles aient un caractère juridique ou non, elles posent de sérieuses questions par rapport à certains idéaux démocratiques.

§2. Envers les tiers

38. Il n'est plus aujourd'hui contesté que les ententes intergouvernementales, qu'elles soient de nature juridique ou politique, produisent des effets vis-à-vis des tiers, notamment des citoyens¹³⁵. Ainsi, une entente qui viendrait délimiter les frontières maritimes entre provinces aura indirectement un impact sur les pêcheurs puisque les règles juridiques s'imposant à ceux-ci

¹³¹ J. POIRIER, « Souveraineté parlementaire et armes à feu : le fédéralisme coopératif dans la ligne de mire ? », *op. cit.*, p. 86.

¹³² *Renvoi relatif à la réglementation pancanadienne des valeurs mobilières* [2018] CSC 48.

¹³³ M-A. ADAM, J. BERGERON, M. BONNARD, *op. cit.*, p. 157.

¹³⁴ Voy. not. J. POIRIER, « Intergovernmental agreements in Canada : at the Crossroads between Law and Politics », *op. cit.*, p. 441.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 442.

dépendront de ces délimitations géographiques. Il en est de même de *l'accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*¹³⁶ qui, en donnant au Québec la responsabilité de sélectionner les migrants que la province accueille sur son territoire, a des effets directs sur les potentiels migrants.

Cependant, les citoyens ont réussi à plusieurs reprises, en saisissant les juridictions de l'ordre judiciaire, à obtenir qu'une entente ne leur soit pas opposable tant qu'elle n'était pas transposée dans un acte législatif formel¹³⁷. Partant, la Cour suprême du Canada a considéré qu'une entente intergouvernementale ne peut pas en tant que tel imposer des obligations aux tiers et qu'inversement, elle ne peut être source de droits pour les tiers¹³⁸.

CHAPITRE 3. LES INTERSTATE COMPACTS AMERICAINS

39. *L'interstate compact*¹³⁹ constitue aujourd'hui un élément incontournable du fédéralisme coopératif américain et probablement l'instrument juridique de coopération le plus abouti au sein de cet Etat. Nous tâcherons dans les pages suivantes d'exposer les caractéristiques essentielles d'un *interstate compact*, en apportant une attention toute particulière à distinguer un *interstate compact* d'autres instruments juridiques présents dans le système américain.

Section 1. Le cadre fédéral américain et l'avènement des *interstate compacts*.

40. Contrairement à l'Etat Belge qui ne connaît le fédéralisme que depuis 1970, les Etats-Unis d'Amérique sont, depuis leur création, façonnés par le phénomène fédéral. En 1776, les treize colonies britanniques installées sur la côte Est du continent américain décident de s'unir et de déclarer l'indépendance de la nation américaine, sous la forme d'une confédération dans un premier temps, puis, sous la forme d'un Etat fédéral¹⁴⁰. Cependant, une coopération entre les

¹³⁶ Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains, signé le 5 février 1991, disponible sur <http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/divers/Accord-canada-quebec-immigration-francais.pdf> (consulté le 30 octobre 2018).

¹³⁷ J. POIRIER, *Keeping Promises in Federal Systems: the Legal Status of Intergovernmental Agreements, with Special Reference to Belgium and Canada*, op. cit., p. 181.

¹³⁸ *Renvoi relatif à la loi anti-inflation*, [1976] 2 S.C.R., p. 376 : « Cet accord ne peut avoir l'effet que l'on veut lui donner, soit d'assujettir le secteur public ontarien à la Loi et aux Indicateurs, puisque l'exécutif provincial n'a pas le pouvoir d'imposer des obligations légales aux citoyens de la province par simple accord ».

¹³⁹ Nous choisissons dans le cadre de ce mémoire de garder le terme *interstate compact* dans sa langue d'origine.

¹⁴⁰ T. SMITH, « Intergovernmental relations in the United States in an Age of partisanship and executive assertiveness », in *Intergovernmental relations in Federal systems*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 411.

colonies fut mise en place bien avant le passage au fédéralisme¹⁴¹. Comme explicité par la Cour suprême des Etats-Unis, l'instrument des *compacts* : « *had been practiced in the Colonies, was practiced by the States before the adoption of the Constitution, and had been extensively practiced in the United States for nearly half a century before this Court first applied the judicial means in settling the boundary dispute in Rhode Island v. Massachusetts* »¹⁴². En effet, les Colonies britanniques connaissaient déjà depuis une centaine d'années, des '*inter-colonial agreements*', soumis à l'approbation de la Couronne britannique, afin de régler les conflits territoriaux qui pouvaient naître entre elles¹⁴³. De même, avant l'avènement de la Constitution américaine en 1787, les Articles de la Confédération prévoyait également certaines limites dans le cadre desquelles les *states*¹⁴⁴ étaient amenés à entretenir des relations entre eux¹⁴⁵.

41. Les *interstate compacts* ont été mentionnés dans la Constitution américaine depuis sa conception. En effet, l'article I, section 10, alinéa 3 prévoit encore aujourd'hui que « *no State shall, without the Consent of Congress (...) enter into any Agreement or Compact with another State* »¹⁴⁶. Cette exigence d'approbation du Congrès américain à la conclusion d'un *interstate compact* sera analysée par la suite¹⁴⁷.

42. Jusqu'au début du XXème siècle, l'utilisation des *interstate compacts* visait uniquement à régler des conflits territoriaux qui pouvaient naître entre les *states*¹⁴⁸. C'est seulement en 1921 que l'on commença à prendre conscience du potentiel des *interstate compacts* afin de collaborer dans d'autres domaines, avec l'adoption du *New York-New Jersey Port Authority Compact*¹⁴⁹. Cet accord conclu entre l'Etat de New York et l'Etat du New Jersey met en

¹⁴¹ BREVARD C., REEVES, C., « Intergovernmental Relations: A View from the States Author(s) », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1974, p. 100. ; Voy. ég. P. FLORESTANO, P., « Past and Present Utilization of Interstate Compacts in the United States », *Publius*, 1994, p. 14.

¹⁴² *Hinderlider v. La Plata River & Cherry Ditch Co.*, 304 U.S., 92, 104 (1938).

¹⁴³ D. HOLLIS, « Unpacking the Compact clause », *Texas Law review*, 2009, p. 18.

¹⁴⁴ Pour éviter toute confusion, nous gardons le mot *state* en anglais pour désigner les états fédérés américains.

¹⁴⁵ Voy. Articles de la Confédération, article VI, alinéa 2: « *No two or more states shall enter into any treaty, confederation or alliance whatever between them, without the consent of the united states in congress assembled, specifying accurately the purposes for which the same is to be entered into, and how long it shall continue* ».

¹⁴⁶ US Const., article I, section 10, alinéa 3.

¹⁴⁷ Voy. *infra*, n° 48.

¹⁴⁸ J. COHEN, « Interstate compact : an evaluation », *J. Air Pollut Control Assoc.*, 1967, p. 676.

¹⁴⁹ New York-New Jersey Port Authority Compact (1921).

place encore aujourd'hui une commission visant à assurer une direction efficace du port. Cet accord a donc marqué le début d'une nouvelle manière d'utiliser les *interstate compacts*¹⁵⁰.

Par la suite et jusqu'à aujourd'hui, les *interstate compacts* ont été considérés comme des instruments permettant également de réglementer de façon commune toute une série de politiques publiques telles que la protection des mineurs, la gestion de l'eau¹⁵¹, la politique de la santé, la conservation des ressources énergétiques, l'éducation, la politique fiscale, l'accès à une profession ou encore la politique des assurances¹⁵². Leur nombre n'a cessé d'augmenter et il a été estimé en 2016 qu'en moyenne, un *state* était partie à vingt-cinq *interstate compacts*¹⁵³. Le nombre de *states* signataires par *compact* a également augmenté¹⁵⁴.

Section 2. Définition et fonctions d'un *interstate compact*

§1. Définition

43. Dans le contexte des Etats-Unis d'Amérique, un *interstate compact* est défini comme « *a formal binding contract, authorized by or enacted as legislation, between two or more states in their capacity as States* »¹⁵⁵. Ce type d'accord entre *states* peut soit, avoir une portée nationale - *national in scope*¹⁵⁶ - et par conséquent, être ouvert à la ratification de chacun des *states*, soit n'être ouvert à la ratification que de certains *states* - ce qui s'explique logiquement par le cadre géographique de certaines problématiques, mais aussi parfois par un certain sentiment régionaliste¹⁵⁷. De plus, il arrive que la collectivité fédérale soit partie à un *interstate compact* ou à tout le moins, participe aux négociations précédant son adoption¹⁵⁸.

¹⁵⁰ J. ZIMMERMAN, « Trends in Interstate Relations », *The book of the States*, 2005, p. 34.

¹⁵¹ E. SCHLAGER, T. HEIKKILA, « Resolving water conflicts : a comparative analysis of interstate River compacts, *Policy Studies Journal*, 2009, pp. 367-392.

¹⁵² Voy. notamment dans l'ordre des exemples : Interstate Compact For Juveniles (1955); Delaware River Basin Compact (1961); Pest Control Compact (1968) ; Interstate compact to Conserve Oil and Gas (1967), The Midwestern Higher Education Compact (1991), Multistate Tax Compact (1967), The Physical Therapy Licensure Compact (2016), Interstate Insurance Product Regulation Compact (2002) ; pour une base de données reprenant les diverses *interstate compacts*, voy. <http://apps.csg.org/ncic/>.

¹⁵³ Voy. <http://knowledgecenter.csg.org/kc/system/files/Top%20Five%20for%202016-NCIC-short.pdf> (consulté le 14 septembre 2018).

¹⁵⁴ A. BOWMAN A., N. D. WOODS, « Expanding the Scope of Conflict: Interest Groups and Interstate Compacts », *Social Science Quarterly*, 2010, p. 671.

¹⁵⁵ M. BUENGER, J. LITWAK, R. MASTERS, M. MCCABE, *The Evolving Law and Use of Interstate Compact*, Chicago, ABA Publishing, 2016, p. xxi.

¹⁵⁶ S. NICHOLSON-CROTTY, N. WOODS, A. BOWMAN, A. KARCH, « Policy Innovativeness and Interstate Compacts », *Policy Studies Journal*, 2014, p. 310.

¹⁵⁷ A. BOWMAN, « Horizontal Federalism : exploring interstate interactions », *J Public Adm Res Theory*, 2004, p. 540.

¹⁵⁸ H. RUBENSTEIN, « The interstate compact – a survey », *Temp. L.Q.*, 1953, p. 326.

44. Comme le suggère la définition, un *interstate compact* a pour particularité de présenter des caractéristiques à la fois d'un contrat, mais aussi d'un acte ayant valeur législative. D'une part, il aura dans le territoire des *states* parties à l'accord, le statut d'une loi ou à tout le moins, la même force juridique qu'un acte législatif¹⁵⁹. Ce statut implique par exemple que les principes légaux applicables à l'interprétation des actes législatifs s'appliqueront également aux *compacts*¹⁶⁰. D'autre part, étant le fruit d'une négociation entre plusieurs parties, un *interstate compact* emprunte également des caractéristiques à la figure du contrat, ayant pour conséquence que les principes de *common law* applicables aux contrats s'appliquent également aux *compacts*¹⁶¹.

§2. Fonctions

45. Il est possible de résumer à trois fonctions principales le rôle que jouent les *interstate compacts* en vigueur aux Etats-Unis¹⁶². Premièrement, comme vu précédemment, les *compacts* peuvent avoir comme objectif de régler de manière consensuelle un conflit territorial entre plusieurs *states*, évitant ainsi de devoir passer par une procédure judiciaire¹⁶³. Deuxièmement, une autre fonction des *compacts* est de s'accorder entre *states* sur un projet bien précis et qui n'implique pas de collaboration à long terme, tel que la construction d'un barrage, la répartition d'une ressource naturelle - le débit d'eau d'un fleuve par exemple¹⁶⁴. Troisièmement, certains *interstate compacts*, allant plus loin dans la coopération interétatique, créent des 'agencies', des administrations communes à plusieurs *states* ayant pour rôle premier d'assurer la gestion d'une politique publique commune¹⁶⁵ - nous citerons à titre d'exemple, le *Port Authority of New York and New Jersey* qui veille à la bonne organisation des infrastructures du port de New York et du New Jersey.

¹⁵⁹ F. ZIMMERMANN, M. WENDELL, *The Law and Use Interstate Compacts*, Lexington, The Council of State governments, 1961, pp. 1-2.

¹⁶⁰ *Ibid.*, pp. 1-2.

¹⁶¹ *Ibid.*, pp. 1-2.; Nous notons qu'il existe une controverse quant à l'applicabilité aux *interstate compacts*, des textes législatifs applicables aux contrats et qui dérogeraient aux principes de *common law*.

¹⁶² L'on rajoute qu'à ces trois fonctions, une quatrième fonction latente existe. Les *interstate compacts* sont en effet parfois utilisés par les *states* afin de résister à une incursion fédérale dans certaines matières : Voy. A. BOWMAN, N. D. WOODS, « Blurring Borders : The Effect of Federal Activism on Interstate Cooperation », *SAGE journal*, 2011, pp. 859-884.

¹⁶³ R. MANN, « A horizontal Federalism Solution to the Management of Interstate Aquifers : considering an Interstate compact for the High Plains Aquifer », *Texas Law review*, 2009, pp. 402-403.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 4.

¹⁶⁵ A. BOWMAN, N. WOODS, « Why States Join Interstate Compacts », *The Council of State Governments*, 2017, p. 19.

Section 3. Le processus d'élaboration d'un *interstate compact*.

§1. Négociation et conclusion des *interstate compacts*

46. La Constitution américaine est silencieuse concernant le processus de naissance d'un *interstate compact*¹⁶⁶. A l'origine, la plupart des *interstate compacts* étaient négociés par une commission composée de membres désignés formellement par les gouverneurs des différents *states* souhaitant participer à la coopération¹⁶⁷, les gouverneurs ayant reçu préalablement la permission du législateur de leur *states* pour créer une telle commission¹⁶⁸. Si la « *joint Commission method* » est toujours utilisée, les *states* recourent en outre désormais à de nouvelles méthodes : commissions composées des *state attorneys general* ou d'agents de l'administration¹⁶⁹, négociation directe entre gouverneurs, etc. Mais surtout, une deuxième grande forme de négociation existe aujourd'hui au travers d'organisations non-étatiques et de conférences informelles visant à promouvoir la coopération entre *states*¹⁷⁰ et qui servent de forums pour la création d'*interstate compacts*¹⁷¹. En conclusion, il existe une grande liberté dans le choix des acteurs et des processus de négociation des accords, pourvu qu'à la fin, les assemblées concernées puissent approuver l'accord négocié¹⁷².

§2. Approbation des législateurs des *States*

47. Une fois négocié, un *interstate compact* doit être formellement ratifié par les organes législatifs des différents *states* parties à l'accord¹⁷³. L'approbation de chaque parlement prend la forme d'un acte législatif adopté selon la procédure propre à chaque collectivité¹⁷⁴. L'*interstate compact* devient, par cette ratification, un acte législatif des différentes collectivités parties à

¹⁶⁶ J. ZIMMERMAN, *Interstate Cooperation : compacts and administrative agreements*, New York, State University of New York Press, 2013, p. 40.

¹⁶⁷ J. FEATHERSTONE, « Existing Interstate Compacts: The Law and the Lessons », *Tol. J. Great Lakes' L. Sci. & Pol'y*, 2001, p. 273.

¹⁶⁸ A. WINSTON, « Interstate compact in the United States », *Report of The law library of Congress*, 2018, pp 1-2.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 2.

¹⁷⁰ Nous ne pouvons manquer de citer à cet égard le *Council of State Governments (CSG)*, créateur du *National Center for Interstate Compact (NCIC)*, un programme visant à promouvoir l'utilisation des *Interstate compact*. Ce programme offre une assistance, une expertise et un lieu de rencontre pour les *states* qui souhaitent élaborer un *interstate compact* ; voy. <https://www.csg.org/NCIC/about.aspx>.

¹⁷¹ S. ZAZYCKI, « The legal structure of an Interstate Water Compact : implication for a Great Lakes Interstate Water Compact », *Tol. J. Great Lakes' L. Sci. & Pol'y*, 2003, p. 465.

¹⁷² M. BUENGER, J. LITWAK, R. MASTERS, M. MCCABE, *op. cit.*, p. 210.

¹⁷³ A. WINSTON, *op. cit.*, p.2.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 2.

l'accord¹⁷⁵. Une fois que le législateur d'un *state* est intervenu en ratifiant l'*interstate compact*, ce dernier est soumis à la signature du gouverneur de ce *state* - avec par conséquent une possibilité de veto¹⁷⁶.

§3. Approbation du Congrès américain

48. Comme mentionné auparavant, l'article I, section 10, alinéa 3 de la Constitution américaine prévoit que « *no State shall, without the Consent of Congress (...) enter into any Agreement or Compact with another State* »¹⁷⁷. Cette disposition constitutionnelle, portant plus communément le nom de « *Compact clause* », interdit donc aux *states* de conclure des *compacts* entre eux sans l'approbation du Congrès américain¹⁷⁸, soit de la collectivité fédérale¹⁷⁹.

49. Il est ici important de prendre en compte une caractéristique essentielle du système constitutionnel américain : contrairement au fédéralisme belge qui est un fédéralisme de dissociation¹⁸⁰, le fédéralisme américain est un fédéralisme d'association dans lequel les entités fédérées ont précédé la collectivité fédérale et où les *states* possèdent un pouvoir majeur. En témoignent plusieurs caractéristiques du système fédéral américain : prenons pour exemple la répartition des compétences aux Etats-Unis, basée sur l'idée que « *the powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people* »¹⁸¹. Afin de contrebalancer le pouvoir des collectivités fédérées, la Constitution américaine a donc veillé à protéger l'entité fédérale. La Constitution cherche notamment à la préserver de potentiels accords conclus entre *states* dans le but de mettre à mal la répartition des compétences entre les deux niveaux fédéral-fédéré, en donnant au fédéral un rôle incontournable dans la création d'un *interstate compact*¹⁸².

50. Une nuance majeure doit néanmoins être prise en compte pour comprendre la portée de la *Compact clause*. Malgré le fait que le texte littéral de la Constitution suggère que n'importe

¹⁷⁵ S. ZAZYCKI, *op. cit.*, p. 466.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 466.

¹⁷⁷ US Const., article I, section 10, alinéa 3.

¹⁷⁸ M. GREVE, « Turning federalism right-side up », *Constitutional Commentary*, 2012, p. 305.

¹⁷⁹ Cette prérogative octroyée à la collectivité fédérale se retrouve également en Espagne, en Argentine et en Suisse.

¹⁸⁰ J. POIRIER, « The Belgian Federation : Tools of Appeasement, Instruments of Confrontation », in *Variety of Federal Governance – Major Contemporary Models*, Cambridge, Cambridge University press, 2011, pp. 349-350. ; J. POIRIER, « Who is Afraid of (Con)Federalism? » in *(Con)Federalism: Cure or Curse?*, Brussels, Re-bel initiative, 2015, p. 30.

¹⁸¹ US Const., 10th Amendment.

¹⁸² M. BUENGER, J. LITWAK, R. MASTERS, M. MCCABE, *op. cit.*, p. 204.

quel *compact* doit être obligatoirement soumis à l'approbation du Congrès, la Cour suprême des Etats-Unis en a décidé autrement¹⁸³. Dans un arrêt fondateur de 1893, l'arrêt *Virginia v. Tennessee*¹⁸⁴, la Cour suprême a estimé que la *Compact Clause* ne s'appliquait que lorsque l'*interstate compact* en question « *tends to the increase of political powers in the states, which may encroach upon or interfere with the just supremacy of the United States* »¹⁸⁵. Ce n'est donc que lorsque le *compact* risque d'altérer l'équilibre des pouvoirs ou le partage des compétences entre les *states* et le fédéral - ou de créer des alliances entre *states* potentiellement dangereuses pour les autres collectivités - que la *Compact Clause* s'applique¹⁸⁶. De ce fait, il semble pertinent de dire que « *when it approves a compact, Congress exercises the legislative power that the compact arguably threatens to encroach upon and declares that the compact is consistent with Congress's supreme power in that area* »¹⁸⁷.

51. Le Congrès donne généralement son approbation à l'*interstate compact* par une loi fédérale - *act of Congress* ou *joint resolution*¹⁸⁸ - reprenant les termes négociés du *compact*, mais également les conditions que le Congrès impose afin d'accorder son consentement¹⁸⁹. Cependant, il existe deux autres façons pour le Congrès d'accorder son consentement. D'une part, le Congrès peut donner à l'avance et de façon large son consentement à l'élaboration d'un *interstate compact* - on parle alors de « *preemptive consent* » -, afin d'encourager les *states* à adopter une approche coopérative dans un certain domaine¹⁹⁰. D'autre part, la Cour suprême américaine estime de surcroît que le consentement peut dans certaine situation être implicite¹⁹¹ et s'illustrer dans le comportement de l'autorité fédérale - prenons pour exemple, l'adoption ultérieure d'une loi fédérale en accord avec les termes adoptés dans un *compact* antérieur¹⁹². De plus, suivant

¹⁸³ E. CELLER, « Congress, compacts and interstate authorities », *DJCLPP*, 1961, pp. 683-684.

¹⁸⁴ *Virginia v. Tennessee*, 148 U.S. 503 (1893).

¹⁸⁵ *Virginia v. Tennessee*, 148 U.S. 519 (1893).

¹⁸⁶ M. S. BRIGGETT, « State Supremacy in the Federal Realm : The interstate Compact », *Envtl. Aff. L. Rev.*, 1991, pp. 751-772.

¹⁸⁷ M. BUENGER, J. LITWAK, R. MASTERS, M. MCCABE, *op. cit.*, p. 72.

¹⁸⁸ E. CELLER, *op. cit.*, p. 686.

¹⁸⁹ S. ZAZYCKI, *op. cit.*, p. 460. ; Par exemple, le Congrès américain avait originellement subordonné son consentement au *Great Lakes Basin Compact* (entré en vigueur en 2008) à la condition que le *compact* ne soit pas ouvert à la participation des provinces canadiennes (aujourd'hui, deux provinces canadiennes en font partie).

¹⁹⁰ M. BUENGER, J. LITWAK, R. MASTERS, M. MCCABE, *op. cit.*, p. 77.

¹⁹¹ *Virginia v. Tennessee*, 148 U.S. 522 (1893).

¹⁹² S. BLEVINS, « Congressional Consent and the Permission for States to enter into Interstate compacts », document du Council of State governments, disponible sur <http://knowledgecenter.csg.org/kc/content/congressional-consent-and-permission-states-enter-interstate-compacts> (consulté le 25 septembre 2018).

l'article I, section 7, alinéa 3 de la Constitution américaine¹⁹³, l'acte par lequel le Congrès décide d'approuver la création d'un *interstate compact*, est bel et bien soumis au veto présidentiel¹⁹⁴. Si jusqu'à présent, l'utilisation de ce veto a été plutôt rare, il a néanmoins été utilisé à quelques reprises¹⁹⁵ et constitue un obstacle supplémentaire à l'adoption d'un *compact*.

52. Une fois le consentement donné par le Congrès - et en l'absence d'un veto présidentiel-, le *compact* entre en vigueur. Après plusieurs controverses, la Cour suprême a en outre estimé que les *interstate compacts* approuvés deviennent du droit fédéral¹⁹⁶, tout en gardant leur nature contractuelle entre parties¹⁹⁷.

Section 4. Effets d'un *interstate compact*

53. Un *interstate compact* bilatéral ne sortira ses effets que lorsque les législateurs de chacun des deux *states* l'auront adopté¹⁹⁸. Un *interstate compact* multilatéral précisera en général à quel moment l'accord peut sortir ses effets¹⁹⁹. Evidemment, si le consentement du Congrès est nécessaire, il devra être accordé avant que l'accord ne puisse être appliqué.

54. Les *interstate compacts* bénéficient, suite à leur entrée en vigueur, d'une force juridique particulièrement marquée. En effet, l'accord négocié devient, après ratification par les législateurs fédérés et approbation du Congrès, contraignant pour les *states* parties au *compact*²⁰⁰. D'une part, ceux-ci ne pourront plus dans le futur contrevenir aux termes de celui-ci par un acte unilatéral, même législatif - qui sera considéré comme nul²⁰¹. Une modification du *compact* ne

¹⁹³ US Const., article I, section 7, al. 3. : « *Every Order, Resolution, or Vote to which the Concurrence of the Senate and House of Representatives may be necessary (except on a question of Adjournment) shall be presented to the President of the United States (...)* ».

¹⁹⁴ H. RUBENSTEIN, *op. cit.*, p. 323.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 323 ; Pour exemple, F. D. Roosevelt refusa d'approuver un texte législatif consentant à l'*Atlantic States Marine Fisheries Compact* en 1941.

¹⁹⁶ *Voy. Delaware River Joint Toll Bridge Commission v. Colburn*, 310 U.S. 419 (1940) : « *the construction of a compact sanctioned by Congress involves a federal title, right, privilege or immunity* » ; *Voy. également Cuyler v. Adams*, 449 U.S. 433, 438 (1981) : « *Congressional consent transforms an interstate compact within this Clause into a law of the United States* ».

¹⁹⁷ M. BUENGER, J. LITWAK, R. MASTERS, M. MCCABE, *op. cit.*, p. 101.

¹⁹⁸ J. KOZA, B. FADEM, M. GRUESKIN, M. MANDELL, R. RICHIE, J. ZIMMERMAN, *Every vote equal: a state-based plan for electing the president by national popular vote*, Los Altos, National Popular Vote Press, 2013, p. 221.

¹⁹⁹ *Voy. p. ex. le Great Lakes Basin Compact* qui, ayant été conçu dans le but d'inclure huit *states*, prévoit son entrée en vigueur au moment où quatre *states* au moins auront approuvés l'accord - ce qui s'est réalisé en 2008-.

²⁰⁰ H. RUBENSTEIN, *op. cit.*, pp. 326-327.

²⁰¹ *Ibid.*, pp. 326-327 ; il est cependant possible que les termes de l'*interstate compact* lui-même prévoient la possibilité d'une révocation de l'accord, moyennant par exemple, une période de préavis préalable.

pourra se faire qu'en reprenant le processus initial de création de l'accord et en obtenant l'accord de chacune des parties²⁰². D'autre part, étant devenu, suite au consentement du Congrès, du droit fédéral²⁰³, l'*interstate compact* primera le droit des collectivités fédérées²⁰⁴, en vertu de la *Supremacy Clause*²⁰⁵.

Section 5. Les autres instruments de coopération

55. Même si notre étude se centre sur l'instrument des *interstate compacts*, il est néanmoins important de mentionner quelques autres instruments juridiques du système américain²⁰⁶, qui bien que présentant des similarités certaines avec les *interstate compacts*, constituent bien d'autres mécanismes juridiques. Premièrement, un *interstate* se distingue clairement d'un traité de droit international. La Constitution américaine fait bien la différence entre le *treaty* qui ne peut être conclu par une collectivité fédérée et le *compact* qui peut par contre être conclu par des *states* avec des autorités étrangères²⁰⁷ - on pense par exemple à des provinces canadiennes. Deuxièmement, un *compact* ne se confond pas avec une *uniform state law* qui ne repose pas sur un quelconque principe contractuel et qui permet dès lors à n'importe quel *state* de modifier ultérieurement et unilatéralement sa législation²⁰⁸. Troisièmement, un *interstate compact* est différent d'une action judiciaire intentée communément par plusieurs *states*²⁰⁹. Enfin et surtout, un *interstate compact* ne se confond pas avec des *administrative agreements* formels ou informels qui ont pour fonction d'améliorer la gouvernance effective de l'appareil étatique, par exemple à travers l'échange d'informations, la promotion de certains objectifs, etc.²¹⁰ De tous ces mécanismes, les *interstate compacts* représentent bel et bien l'instrument dont le degré de coopération et d'engagement est le plus fort²¹¹.

²⁰² J. ZIMMERMAN, *Interstate Cooperation : compacts and administrative agreements*, op. cit., p. 49.

²⁰³ *Texas v. New Mexico*, 482 U.S. 124, 128 (1987).

²⁰⁴ A. BOWMAN, N. D. WOODS, « Strenght in numbers : why States join Interstate Compacts », *State Politics & Policy Quarterly*, 2007, p. 349.

²⁰⁵ U.S. Const., art. VI, al. 2: « This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land ».

²⁰⁶ F. ZIMMERMANN, *Horizontal federalism : Interstate Relations*, New York, State university of New York press, 2011, pp. 56-57.

²⁰⁷ J. COHEN, op. cit., p. 676.

²⁰⁸ T. SMITH, op. cit., p. 418.

²⁰⁹ On parle de « *multistate legal actions* » ; Voy. A. BOWMAN, « Horizontal Federalism : exploring interstate interactions », op. cit., p. 538.

²¹⁰ J. ZIMMERMAN, *Interstate Cooperation : compacts and administrative agreements*, op. cit., pp. 121-122.

²¹¹ A. BOWMAN, « Horizontal Federalism : exploring interstate interactions », op. cit., p. 537.

PARTIE II. VERS UNE RUPTURE DE L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS

56. Après ce bref exposé sur les trois mécanismes de coopération les plus importants en Belgique, au Canada et aux États-Unis - nous visons pour rappel les accords de coopération belges, les ententes intergouvernementales canadiennes et les *interstate compacts* américains -, nous tentons maintenant de pointer cinq problèmes majeurs que posent ces instruments de coopération. Bien sûr, comme annoncé dans l'introduction de cette étude, notre analyse vise ici uniquement à relever les problèmes pouvant exister au regard de la légitimité démocratique de ceux-ci et au risque de rupture de l'équilibre des pouvoirs - et ce, grâce aux différentes caractéristiques de chaque mécanisme relevées dans la PARTIE I de ce mémoire. Ainsi, nous n'analyserons pas d'autres enjeux naissant de la pratique de ces instruments, tel que l'exécution de ces instruments, les matières les plus aptes à profiter de cette coopération entre collectivités ou encore la question du coût et des longueurs que peuvent engendrer ces instruments de coopération.

Dans cette PARTIE II, nous verrons les problèmes de transparence que peuvent rencontrer certains accords entre collectivités (Chapitre 1), avant de nous pencher en profondeur sur le problème crucial de la marginalisation des assemblées législatives dans le processus d'élaboration des accords (Chapitre 2) et de l'atteinte à la liberté parlementaire postérieure à la conclusion des accords (Chapitre 3). Nous considérerons ensuite les contrôles juridictionnels disponibles pour contrôler les accords vis-à-vis des normes supérieures (Chapitre 4). Enfin, nous nous pencherons succinctement sur l'épineuse question des fonctions de « para-constitutionnalité » que peuvent jouer les instruments de coopération (Chapitre 5).

57-1. À titre préliminaire, il nous semble cependant indispensable de dresser un rapide portrait de la théorie de la séparation des pouvoirs. Malgré qu'il fût partiellement précédé par Hobbes²¹² et Locke²¹³, la théorie de la séparation des pouvoirs nous renvoie aux écrits de Montesquieu. « Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice »²¹⁴. La théorie de la séparation des pouvoirs de Montesquieu vient en réaction à l'absolutisme de l'exécutif de son temps. De manière négative, cette théorie vise à assurer que les fonctions étatiques ne soient pas conservées dans les mains

²¹² Voy. T. HOBBS, *Léviathan*, 1651.

²¹³ Voy. J. LOCKE, *Two Treatises of Government*, 1690, Paris, Vrin, 1997, p. 219.

²¹⁴ C-L. de S., MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, 1748.

d'un seul collègue, mais au contraire, qu'une balance des pouvoirs - on parle du principe de *checks and balances* aux Etats-Unis - soit instaurée²¹⁵. Cet équilibre invite notamment à une collaboration et à un contrôle des trois pouvoirs entre eux²¹⁶.

57-2. Cette théorie fut reprise dans les trois États dont il est question dans cette étude. A titre d'exemples, James Madison soulignait dans les *Federalist papers* que « *the accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny* »²¹⁷. En Belgique, la Cour de cassation estime que la séparation des pouvoirs - bien que non mentionnée textuellement dans la Constitution - est un principe général de droit constitutionnel²¹⁸, même si sa conception est plus flexible qu'aux Etats-Unis²¹⁹.

57-3. Pour la suite de nos propos, nous délimiterons notre analyse à la conception négative de la théorie de la séparation des pouvoirs et nous tenterons de déterminer si la pratique des instruments de coopération en Belgique, au Canada et aux Etats-Unis, contient un risque d'une prépondérance trop importante de l'exécutif, principalement vis-à-vis du pouvoir législatif. Dans le cadre de cette étude, nous estimons également que malgré les nombreuses critiques doctrinales sur la notion de séparation des pouvoirs²²⁰, le respect d'un certain équilibre entre les pouvoirs reste absolument essentiel dans un Etat de droit et mérite que l'on dénonce les tentations totalitaires auxquelles les exécutifs sont - parfois malgré eux - confrontés.

CHAPITRE 1. LE MANQUE DE TRANSPARENCE

58. Si la publication des actes législatifs classiques est une nécessité pleinement établie dans les Etats démocratiques faisant l'objet de notre étude, la publication des instruments contractuels entre les collectivités de ces Etats fédéraux n'est par contre pas encore systématique.

²¹⁵ C. ROMAINVILLE, « Les multiples visages de la « séparation des pouvoirs », in *Les visages de l'Etat. Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 703.

²¹⁶ D. RENDERS, « Dans quelle mesure le principe de la séparation des pouvoirs fait-il interdiction au juge de condamner l'administration à réparer en nature le dommage causé par sa faute extracontractuelle? », note sous Cass., 4 septembre 2004, *R.G.D.C.*, 2015, p. 574.

²¹⁷ A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *The Federalist*, Indianapolis, the Gideon Edition, 2001, p. 249.

²¹⁸ Voy. not. Cass., 23 juin 1978, *Pas.*, 1978, p. 1212. ; Cass. (ch. réun.), 12 février 1996, *J.T.*, 1996, p. 281.

²¹⁹ C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, p. 697.

²²⁰ Voy. not C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, pp. 697-698 ; C. M. PIMENTEL, « Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique ? », *Pouvoirs*, 2002, pp. 119-131.

59. En Belgique, il n'existe aucune obligation formelle de publier les accords de coopération, qu'il s'agisse du texte des accords ou de leur simple existence²²¹. Cela relève pourtant à notre avis d'un élément essentiel d'un Etat de droit. Il faut néanmoins relativiser cette absence d'obligation de publication. D'une part, la plupart des accords de coopération nécessitant une confirmation législative, leur existence peut la plupart du temps être établie²²². D'autre part, des initiatives ont été prises afin d'assurer une relative transparence de cette pratique coopérative : en témoigne par exemple, l'initiative du gouvernement fédéral de publier annuellement – entre 1998 et 2004 – une liste reprenant tous les accords de coopération conclus dans l'année²²³.

Il est vrai, la plupart des accords de coopération fait aujourd'hui l'objet d'une publication au Moniteur Belge. Il n'en reste pas moins cependant que certains accords n'ont pas fait l'objet d'une publication²²⁴, alors que ceux-ci ont des conséquences significatives sur la gestion des politiques publiques du pays.

60-1. Le même problème se pose au Canada. De manière globale, il n'existe aucune règle qui obligerait les provinces ou la collectivité fédérale à publier les ententes intergouvernementales conclues²²⁵. Néanmoins, si une entente est mise en œuvre par des actes législatifs, il arrive que l'entente soit annexée à ceux-ci²²⁶. De plus, l'absence de publication automatique des ententes est compensée par les législations fédérales et provinciales prévoyant un certain accès à l'information²²⁷, mais cet accès peut toutefois être limité s'il menace les relations intergouvernementales – le libellé de cette restriction est donc très large.

²²¹ H. ORBAN, « Les accords de coopération obligatoires : les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2011, p. 8.

²²² *Ibid.*, p. 8.

²²³ Voy. p. ex. : exposé général des budgets des recettes et dépenses pour l'année budgétaire 2001, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2000-2001, n° 906/1, pp.329-335. ;

²²⁴ C'est lorsque la collectivité fédérale n'est pas partie à un accord de coopération que nous retrouvons le plus grand risque d'absence de publication ; Voy. J. POIRIER, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *op. cit.*, p. 268.

²²⁵ J. POIRIER, « Intergovernmental agreements in Canada : at the Crossroads between Law and Politics », *op. cit.*, p. 430.

²²⁶ *Ibid.*, p. 430.

²²⁷ L'on cite ici à titre d'exemple l'*Access to Information Act* (Loi sur l'accès à l'information) de la collectivité fédérale canadienne : S. 14., *Access to Information Act*, R. S. C., 1985, ch. A-1.

60-2. Le Québec se démarque des autres provinces. D'une part, la province tient, de longue date, un registre contenant toutes les ententes intergouvernementales auxquelles elle est partie²²⁸. D'autre part, pour entrer en vigueur au Québec, une entente nécessite un décret gouvernemental²²⁹ qui lui, devrait obligatoirement être publié - sans pour autant contenir le texte de l'entente²³⁰. Le processus est donc plus transparent, bien que toujours imparfait.

60-3. De surcroît, l'on retrouve désormais une série de registres en ligne - sur des sites internet gouvernementaux - qui recensent un nombre important d'ententes en fonction de certaines matières²³¹. Ces registres n'ont cependant rien d'officiel et sont loin d'être exhaustifs²³². L'on reste donc loin du système structuré et méthodique d'enregistrement prévu par la province du Québec.

61. Enfin, il n'est pas non plus prévu aux Etats-Unis d'obligation formelle de publier les *interstate compacts*. Il faut toutefois noter qu'un registre non officiel reprend les différents *interstate compacts* pour chaque *state*. Cette base de donnée est mise en place par le *National Center for Interstate compacts* (NCIC), dépendant du *Council of State Governments* (CSG) et peut être trouvée en ligne²³³. À nouveau, ce type d'accord formel nécessitant, contrairement à des *administrative agreements*, l'approbation des différentes assemblées législatives, les actes par lesquels celles-ci auront approuvé le *compact* attesteront à tout le moins de leur existence.

62. L'on peut donc constater qu'aucun des pays analysés ne semble accorder la même importance à la publication des instruments de coopération que celle accordée à la publication des actes législatifs classiques. Or, nous ne le répèterons jamais assez, ces accords ont de telles implications pratiques, notamment vis-à-vis des tiers, qu'il paraît éminemment contestable qu'il existe une différence de traitement entre les règles élaborées de manière conjointe et celles élaborées de manière unilatérale.

²²⁸ *Loi sur le ministère du Conseil Exécutif*, RLRQ, 1984, c. M-30, art. 3.2.

²²⁹ *Loi sur le ministère du Conseil Exécutif*, RLRQ, 1984, c. M-30, art. 3.8.

²³⁰ J. POIRIER, « Intergovernmental agreements in Canada : at the Crossroads between Law and Politics », *op. cit.*, p. 430.

²³¹ Le bureau du Conseil privé, situé à Ottawa et dépendant de la collectivité fédérale, s'était lancé en 1995 dans un projet de recensement des ententes auxquelles la collectivité fédérale était partie, mais le projet fut abandonné en 2006, malgré la collecte de plus de 1500 ententes en texte intégral.

²³² J. POIRIER, « Une source paradoxale du droit constitutionnel canadien: les ententes intergouvernementales », *op. cit.*, p. 4.

²³³ Le registre peut être consulté au lieu suivant: <http://apps.csg.org/ncic/> (consulté le 14 janvier 2019).

CHAPITRE 2 : LA MARGINALISATION DU POUVOIR LEGISLATIF

63. Dans ce chapitre, nous allons tenter d'aborder en détail les différents dangers auxquels la Belgique, le Canada et les États-Unis sont confrontés vis-à-vis d'une marginalisation du pouvoir législatif lorsque les gouvernements utilisent les instruments de coopération à leur disposition. Notre méthode d'analyse consistera à comparer bien évidemment les trois États entre eux, mais de façon plus fondamentale, à comparer le rôle du pouvoir législatif dans l'adoption des instruments de coopération par rapport au rôle traditionnel qu'il joue dans l'adoption de normes législatives classiques.

Section 1. L'absence totale ou partielle d'implication des parlements dans le processus d'adoption des instruments de coopération.

64. Nous diviserons ici notre analyse en deux temps : premièrement, il s'agira d'analyser le cas complexe du Canada où l'implication des parlements dans le processus d'adoption d'une entente intergouvernementale est quasi-inexistante. Deuxièmement, nous verrons qu'aux États-Unis et en Belgique, bien que le processus formel d'élaboration d'un accord entre collectivités politiques nécessite un passage par les assemblées législatives, il existe des hypothèses dans lesquelles celles-ci ne sont plus impliquées, ou à tout le moins, de façon encore plus atténuée que de coutume.

65-1. Au Canada, les assemblées provinciales et fédérales, comme nous l'avons vu, sont rarement impliquées dans le processus d'adoption d'une entente intergouvernementale²³⁴. Nous avons également insisté sur le concept d'*executive federalism*²³⁵ qui ne laisse que peu d'opportunités au pouvoir législatif d'être impliqué dans la coopération entre collectivités. Trois critiques, au regard du déficit démocratique, peuvent être faites au concept d'*executive federalism* canadien. Première critique, un tel système contribue au secret dans la conduite des affaires publiques²³⁶. Deuxième critique, les ententes n'étant l'affaire que des exécutifs, la participation

²³⁴ D. CAMERON, R. SIMEON, « Intergovernmental Relations and Democratic Citizenship », in *Governance in the Twenty-First Century*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2000, p. 98.

²³⁵ Voy. *supra*, n° 34.

²³⁶ D. SMILEY, « An Outsider's Observations of Federal-Provincial Relations Among Consenting Adults, » in *Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, Toronto, Richard Simeon, 1979, pp. 105-106.

citoyenne dans la gestion des affaires publiques en est fortement réduite²³⁷. Troisième critique, cette façon de procéder permet de diluer la responsabilité de l'exécutif de chaque collectivité vis-à-vis de leurs assemblées respectives²³⁸. En effet, comment engager la responsabilité politique d'un gouvernement alors que le processus d'élaboration des ententes manque cruellement de transparence²³⁹, d'autant plus dans un fédéralisme canadien asymétrique où chaque gouvernement n'exerce pas exactement les mêmes compétences²⁴⁰.

65-2. Le fait que les gouvernements soient quasi seuls à la manœuvre est souvent expliqué par le constat que le Sénat canadien ne parvient pas à représenter au niveau fédéral les intérêts de provinces et ne constitue dès lors pas, comme il serait bienvenu, un lieu de résolution des conflits intergouvernementaux²⁴¹. La Chambre des communes, fortement marquée par la discipline partisane et donc, par une loyauté aux partis politiques du gouvernement, n'est également pas en mesure de jouer le rôle de lieu de rencontre inter-régional²⁴². Nous reviendrons sur cette possibilité d'amélioration dans la troisième partie de cette étude²⁴³.

65-3. Il n'est cependant pas de notre avis de penser que l'*executive federalism* - également présent aux Etats-Unis, bien que moins marqué²⁴⁴ - doit être décrié en tout point. En effet, une certaine doctrine considère que l'« *executive federalism has proven to be the best tool for managing diversity in Canada. Canada today is very stable as a country because executive federalism could champion the cause of fairness and justice which are prerequisites for stability* »²⁴⁵. Si nous ne nous opposons pas à ce constat, il nous semble néanmoins difficilement acceptable dans un Etat démocratique, que l'efficacité permette de négliger l'équilibre entre les pouvoirs et permette au pouvoir exécutif de s'affranchir de tout contrôle du pouvoir législatif.

²³⁷ D. CAMERON, R. SIMEON, « Intergovernmental relations and democratic citizenship », *op. cit.*, pp. 87-89.

²³⁸ J.P. MEEKISON, H. TELFORD, H. LAZAR, « The Institutions of Executive Federalism: Myths and Realities », *op. cit.*, p. 4.

²³⁹ K. MCROBERTS, « L'unilatéralisme, le bilatéralisme et le multilatéralisme en tant qu'approches du fédéralisme canadien », in *Les relations intergouvernementales*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada, Ottawa, 1985, pp. 130-131.

²⁴⁰ *Ibid.*, pp. 140-141.

²⁴¹ D. CAMERON, R. SIMEON, « Intergovernmental Relations and Democratic Citizenship », *op. cit.*, p. 65.

²⁴² J.P. MEEKISON, H. TELFORD, H. LAZAR, « The Institutions of Executive Federalism: Myths and Realities », *op. cit.*, p. 10.

²⁴³ Voy. *infra*, n° 114 et s.

²⁴⁴ Voy. J. BULMAN-POZEN, « Executive federalism comes to America », *Virginia law review*, 2016, pp. 953-1030.

²⁴⁵ C. BOTCHWAY, « The need for executive federalism in federal-provincial relations: The Canadian example », *J. Public Adm. Policy Res.*, 2017, p. 72.

65-4. Dans la plupart des Etats fédéraux, il n'est pas possible pour des instruments de coopération de créer des obligations pour les tiers sans que n'intervienne une norme unilatérale classique de droit public²⁴⁶. Or, le Canada fait pâle figure par rapport à cette exigence démocratique dans la mesure où peu fréquentes sont les incorporations d'ententes intergouvernementales qui impactent pourtant les tiers²⁴⁷. Il arrive certes que les gouvernements demandent aux assemblées législatives de jouer un rôle plus important dans les relations intergouvernementales - notamment afin de légitimer une entente qui serait politiquement délicate²⁴⁸ -, mais cela reste une exception.

65-5. De surcroît, la Cour suprême du Canada entérine une telle vision de *l'executive federalism* et ne semble pas relever la profonde rupture avec le principe de séparation des pouvoirs²⁴⁹. En 2005, dans l'arrêt *Stelco*, celle-ci fait prévaloir une entente intergouvernementale conclue entre exécutifs qui n'avait pas été ratifiée par les parlements - ni même publiée - sur les droits unilatéraux du contrat de travail des provinces, antérieurs à l'entente²⁵⁰. Elle estime également dans un autre arrêt que « toute perte de responsabilité qui résulte [des processus d'interdélégation] est plus que compensée par les avantages et les aspects pratiques de la délégation conjointe »²⁵¹. Elle diminue donc les impératifs minimaux de transparence lorsque les collectivités coopèrent entre elles²⁵². Il est toutefois surprenant de constater que dans d'autres arrêts, la Cour suprême privilégie des normes unilatérales classiques sur des ententes intergouvernementales²⁵³, créant ainsi une véritable insécurité juridique.

65-6. Néanmoins, l'on précisera - comme vu précédemment²⁵⁴ - que la plupart des provinces ont légiféré afin de régler la conclusion des ententes intergouvernementales, sans pour autant instaurer une quelconque forme d'approbation parlementaire²⁵⁵.

²⁴⁶ J. POIRIER, « Quand le « non-droit » fait la loi : Les accords de coopération et l'hypothèse du pluralisme juridique », *op. cit.*, p.6.

²⁴⁷ J. POIRIER, « Souveraineté parlementaire et armes à feu : le fédéralisme coopératif dans la ligne de mire ? », *op. cit.*, p. 75.

²⁴⁸ M-A. ADAM, J. BERGERON, M. BONNARD, *op. cit.*, p. 143.

²⁴⁹ J. POIRIER, « Souveraineté parlementaire et armes à feu : le fédéralisme coopératif dans la ligne de mire ? », *op. cit.*, p. 76.

²⁵⁰ *Boucher c. Stelco* [2005] 3 R.C.S. 279.

²⁵¹ *Colombie-britannique (Milk Board) c. Grinish*, [1995] 2 R.C.S. 895, par. 30.

²⁵² J. POIRIER, « Souveraineté parlementaire et armes à feu : le fédéralisme coopératif dans la ligne de mire ? », *op. cit.*, p. 76.

²⁵³ Voy. not. *UL Canada Inc. c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 143.

²⁵⁴ Voy. *supra*, n° 30.

65-7. Finalement, tenter d'expliquer l'absence totale d'implication des parlements au Canada passe très certainement par une analyse plus profonde du modèle canadien où de nombreux principes constitutionnels ne sont pas formalisés²⁵⁶, au contraire d'un Etat comme la Belgique. Les lacunes dans le droit positif canadien ont pour conséquence que les ententes intergouvernementales ne bénéficient pas nécessairement du statut de norme juridique, malgré leur importance pratique. Comme le relève Johanne Poirier : « l'explication d'une institution dans un texte juridique encourage le glissement vers une reconnaissance du caractère juridique de cette institution. Le 'légicentrisme' conduirait ainsi plus aisément au 'légalisme' »²⁵⁷. Or, nous émettons l'hypothèse qu'il ne sera possible d'envisager l'implication des assemblées législatives que lorsque l'instrument des ententes bénéficiera d'un statut juridique certain. Nous imaginons mal en effet un instrument considéré comme politique - souvent à tort - se voir contrôler par le pouvoir législatif.

66. Nous passons désormais à l'étude de l'Etat américain et de l'Etat Belge qui attribuent un rôle de contrôle aux différents parlements. Nonobstant cette implication législative, ces deux Etats comportent tous deux des hypothèses où le consentement du pouvoir législatif est en réalité donné *ex ante* et n'intervient plus une fois les termes précis de l'accord définis. Il s'agit de voir si ces pratiques constituent un danger pour l'idéal démocratique.

67-1. Concernant les Etats-Unis, depuis les années 30, le Congrès a développé une pratique assez particulière dans le but d'inciter les entités fédérées à plus de coopération²⁵⁸. C'est dans le *Crime Control Act* de 1934 que le Congrès a, pour la première fois, consenti à l'avance à la conclusion d'un *interstate compact* concernant la surveillance des personnes en liberté conditionnelle qui se déplacent légalement entre différents *states*²⁵⁹. Cette invitation à coopérer a eu pour conséquence immédiate la conclusion en 1937 de l'*Interstate compact for the Supervision of Parolees and Probationers*²⁶⁰ qui a reçu l'assentiment des 50 *states* américains²⁶¹.

²⁵⁵ M-A. ADAM, J. BERGERON, M. BONNARD, *op. cit.*, p. 157.

²⁵⁶ J. POIRIER, « Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale : aux confins du droit et du non-droit », *op. cit.*, p. 465.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 466.

²⁵⁸ J. ZIMMERMAN, « a beginner's guide to interstate compact », *Journal of Insurance Regulation*, 2004, pp. 68-69.; C. BROUN, M. BUENGER, M. MCCABE, R. MASTERS, *The evolving Use and the changing role of Interstate Compacts : a practitioner's guide*, Chicago, ABA, 2006, pp. 76-77.

²⁵⁹ J. ROSSI, « Constitutional isolationism and the limits of state separation of powers as a barrier to interstate compacts », *Marquette law review*, 2007, p. 733-734.

²⁶⁰ Cet *interstate compact* a été remplacé en 2002 par le *Intestate compact for Adult offender supervision*.

67-2. Dans le contexte américain, nous estimons qu'un tel consentement préalable n'est pas à même de causer un déficit démocratique dans l'élaboration d'un *compact*. En effet, d'une part, l'assentiment *a posteriori* des assemblées législatives des collectivités fédérées permet de maintenir un contrôle législatif sur les termes finaux de l'accord. D'autre part, un consentement préalable du Congrès présente l'avantage de donner au pouvoir législatif - fédéral en l'espèce - la possibilité de fixer les limites dans lesquelles le pouvoir exécutif pourra élaborer un *interstate compact*. De plus, le Congrès garde la possibilité de modifier à tout moment son consentement, comme nous le verrons par la suite²⁶².

68-1. Quant à la Belgique, la sixième réforme de l'Etat²⁶³ est venue apporter une dérogation à l'obligation pour les gouvernements belges de demander l'assentiment du pouvoir législatif avant l'adoption de certains accords de coopération. À cette occasion, un troisième alinéa a été ajouté à l'article 92*bis*, §1 : « L'accord de coopération, qui a reçu l'assentiment par la loi ou le décret conformément à l'alinéa 2, peut toutefois prévoir que sa mise en œuvre sera assurée par des accords de coopération d'exécution ayant effet sans que l'assentiment par la loi ou le décret ne soit requis »²⁶⁴. Auparavant, un accord de coopération qui venait exécuter un accord antérieur nécessitait un assentiment législatif dans les trois hypothèses que nous avons décrites précédemment - à savoir le cas où l'accord porte sur des matières réglées par acte législatif, pourrait grever une collectivité, ou lierait les tiers. Désormais, un accord de coopération d'exécution ne nécessitera plus d'assentiment législatif que dans la mesure où les matières doivent être réglées par la loi, le décret ou l'ordonnance, mais plus dans l'hypothèse où cet accord lierait les tiers ou engagerait les finances d'une collectivité²⁶⁵.

68-2. Cette réforme de la loi spéciale est intervenue suite aux recommandations de la section de législation du Conseil d'Etat²⁶⁶ de modifier l'article 92*bis* LSRI afin d'y prévoir que

²⁶¹ C. BROUN, M. BUENGER, M. MCCABE, R. MASTERS, *op. cit.*, p. 77.

²⁶² Voy. *infra*, n° 78.

²⁶³ Voy. L. spec. du 6 janvier 2014, modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, art. 2, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8637.

²⁶⁴ L. spec. du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles précitée, art. 92*bis*, §1^{er}, al. 3.

²⁶⁵ Y. PEETERS, « De plaats van samenwerkingsakkoord in het constitutioneel kader », *op. cit.*, pp. 295-296.

²⁶⁶ Proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, avis 52.303/AV/AG du Conseil d'État, *Doc. parl.*, 2012-2013, n° 5-1815/2, p. 11.

l'exécution - et seulement celle-ci - d'un accord de coopération puisse se faire par un autre accord de coopération qui ne nécessiterait plus d'assentiment législatif. L'exposé des motifs de l'amendement de l'article 92*bis* prévoit néanmoins que « les accords de coopération d'exécution ne peuvent naturellement avoir pour objet que d'exécuter les accords de coopération qui, ayant reçu l'assentiment par la loi ou le décret, en constituent la base législative. La section de législation a en effet toujours interprété l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 1er, comme interdisant les assentiments par anticipation, ce qui exclut toute norme dérivée d'un accord de coopération ayant pour effet de lier les Belges individuellement ou de grever, selon le cas, l'État fédéral, la communauté ou la région »²⁶⁷. De plus, il est indispensable que l'accord de coopération initial prévoie expressément la possibilité d'être complété par des accords de coopération d'exécution²⁶⁸.

68-3. Ces accords de coopération d'exécution simplifient donc la coopération. Ils permettent aux accords de coopération de base - parfois appelés « accords de coopération législatifs » - de laisser à d'autres accords le soin de régler tout ce qui ne nécessite pas absolument d'approbation législative²⁶⁹. Cette nouveauté permet ainsi de répondre à la critique faite par la doctrine vis-à-vis du caractère rigide des accords de coopération, qui sont difficilement amendables une fois adoptés - un amendement nécessitant à nouveau une approbation de chaque parlement²⁷⁰.

68-4. Nous rejoignons cependant les critiques d'Yves Lejeune en pointant le potentiel danger d'un article 92*bis* textuellement trop large. En effet, rien dans le texte de l'article 92*bis* ne pose de véritables limites à ce qu'un accord de coopération peut conférer pour son exécution²⁷¹. Des dérives pourraient survenir si les accords de coopération législatifs se bornent, dans le futur, à déterminer les grands principes d'une coopération, sans définir avec précision des éléments pourtant essentiels qui mériteraient une approbation du pouvoir législatif - et donc une plus grande légitimité démocratique.

²⁶⁷ Proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, Amendement, *Doc. parl.*, 2012-2013, n° 5-1815/3, p. 2.

²⁶⁸ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 889.

²⁶⁹ Y. PEETERS, « De plaats van samenwerkingsakkoord in het constitutioneel kader », *op. cit.*, pp. 296-297.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 297.

²⁷¹ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 889.

Section 2. L'absence de pouvoir d'amendement des assemblées législatives

69. La question du pouvoir d'amendement des assemblées législatives est, par essence, un problème qui ne concerne que les Etats-Unis et la Belgique, dans la mesure où le Canada ne requiert pas d'assentiment législatif des ententes intergouvernementales.

70-1. Nous avons vu qu'il n'existait pas en Belgique de possibilité pour les parlements d'apporter des amendements aux accords de coopération que ceux-ci doivent approuver²⁷². Ils doivent donc se prononcer favorablement ou défavorablement sur un accord qui arrive devant eux, sans pouvoir y ajouter une quelconque modification, même si celle-ci leur paraît essentielle²⁷³. La participation du pouvoir législatif dans le processus d'élaboration des accords de coopération est donc réduite à son minimum²⁷⁴. Certes des questions et interpellations parlementaires pourront être faites durant les négociations de l'accord, mais il est clair que la simple approbation des accords de coopération ne suffit pas à exercer un contrôle démocratique effectif sur les accords négociés par le pouvoir exécutif²⁷⁵. L'impossibilité d'amender les accords de coopération est d'autant plus problématique qu'il est politiquement difficile pour une assemblée législative de refuser d'approuver un accord. En effet, celle-ci anéantirait par son opposition des mois, voire des années de coûteuses négociations.

70-2. Enfin, si les accords de coopération sont bien soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat par le biais du contrôle préventif des actes législatifs d'approbation, ce contrôle est au final dénué d'une réelle utilité puisque peu importe les remarques faites par le Conseil d'Etat, il ne sera pas possible pour les assemblées de tenir compte de ces remarques en apportant des améliorations au texte²⁷⁶ - seuls les exécutifs pourraient renégocier le texte. La sixième réforme de l'Etat, qui est venue complexifier encore un peu plus la répartition des

²⁷² Voy. supra, n° 16.

²⁷³ K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution a minima ? », *op. cit.*, p. 507.

²⁷⁴ R. MOERENHOUT, « De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten – Recente ontwikkelingen », *T.B.P.*, 1996, p. 279.

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 507.

²⁷⁶ J. POIRIER, K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre 'sources du droit' et soft law », *op. cit.*, pp. 913-914.

compétences et augmentant ainsi la nécessité de coopérer, accentue encore l'importance du problème²⁷⁷.

71-1. Aux Etats-Unis, les assemblées législatives de chaque *state*²⁷⁸ n'ont pas non plus la possibilité d'amender le texte d'un *interstate compact* négocié par les exécutifs²⁷⁹. Néanmoins, les actes législatifs par lesquels chaque assemblée approuve le *compact* peuvent contenir des réserves minimales si celles-ci n'atteignent pas la substance du *compact* et qu'elles ont été acceptées par les autres collectivités²⁸⁰. Il y a plus. Contrairement à la Belgique, le Congrès fédéral a la possibilité d'imposer des conditions qui n'étaient pas prévues dans le texte originel du *compact*. Le Congrès peut donc imposer absolument toutes les conditions qu'il désire. La seule limitation à ce pouvoir du Congrès étant que les limites qu'il impose au *compact* doivent elles-mêmes être constitutionnelles²⁸¹. De manière fréquente, le Congrès attache à son consentement une réserve lui octroyant la possibilité future d'amender ou de faire disparaître un *interstate compact* qui serait devenu problématique²⁸².

71-2. Nous pouvons donc voir que les Etats-Unis évitent un déficit démocratique trop important grâce au contrôle qu'effectue le Congrès sur les *interstate compacts*. Les parlements des entités fédérées ne peuvent en principe pas amender le texte de l'accord, mais cet élément semble justifié. En effet, un pouvoir d'amendement qui serait donné à chaque assemblée législative aurait comme conséquence de rendre quasiment impossible la conclusion d'un accord multilatéral au texte identique dans chaque collectivité fédérée. Il nous semble que donner à la collectivité fédérale le soin d'assurer le respect de l'équilibre des pouvoirs protège les Etats-Unis des critiques faites à la Belgique.

²⁷⁷ S. VANDROOGENBROECK, « De la révolution copernicienne et des nouvelles forces motrices, considérations diverses sur la répartition des compétences à l'aube de la sixième réforme de l'Etat », in *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatshervorming ?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, pp. 252-253.

²⁷⁸ Chaque législature fédérée est bicamérale, sauf pour le Nebraska.

²⁷⁹ J. ZIMMERMAN, *Interstate Cooperation : compacts and administrative agreements*, op. cit., p. 42.

²⁸⁰ F. ZIMMERMANN, M. WENDELL, *The Law and Use Interstate Compacts*, op. cit., pp. 20-21.

²⁸¹ M. BUENGER, J. LITWAK, R. MASTERS, M. MCCABE, *The Evolving Law and Use of Interstate Compact*, op. cit., pp. 82-83.

²⁸² *Ibid.*, p. 82-83.

Section 3. Le contournement de l'implication du pouvoir législatif

72. À nouveau, nos propos concernent uniquement les Etats-Unis et la Belgique où les assemblées législatives ont un rôle à jouer dans l'adoption d'un instrument de coopération. Les deux Etats organisent, comme principe, un passage obligatoire par les parlements de chaque collectivité concernée. Cependant, ces Etats présentent tous deux des hypothèses dans lesquelles un assentiment législatif n'est pas requis. La question est alors de savoir à quelle branche du pouvoir - législatif, exécutif ou judiciaire - il revient la tâche de décider qu'un accord nécessite une approbation parlementaire.

73-1. En Belgique, ce sont les exécutifs qui évaluent si un accord de coopération nécessite l'approbation des parlements²⁸³. Or, lorsque les gouvernements parties à l'accord estiment que celui-ci ne requiert pas cet assentiment, il en découle *de facto* qu'aucune norme législative d'approbation de l'accord ne sera soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, qui ne pourra pas dès lors pas se prononcer sur la nécessité d'une approbation parlementaire²⁸⁴. Pourtant, lors de la confection d'un rapport de la Commission des affaires institutionnelles du Sénat en 1998-1999 sur l'*Evaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales*²⁸⁵, plusieurs commissaires ont estimé « qu'il appartient au pouvoir législatif de juger si un accord de coopération nécessite ou non l'assentiment. Tant du point de vue du contrôle du pouvoir exécutif que sous l'angle de la sécurité juridique, il n'est pas opportun que les gouvernements déterminent souverainement si un accord doit obtenir cet assentiment »²⁸⁶. Il serait donc préférable que tous les accords de coopération conclus entre les gouvernements soient *a minima* transmis aux assemblées parlementaires concernées. Or, force est de constater qu'il n'en est rien actuellement.

73-2. Dans le cadre du rapport du Sénat de 1998-1999, certains commissaires évoquaient la lourdeur qu'une telle formalité entraînerait sur le processus d'élaboration d'un accord de

²⁸³ Y. PEETERS, « Samenwerkingsakkoorden in het Belgische staatsrecht », *op. cit.*, p. 618.

²⁸⁴ J. POIRIER, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *op. cit.*, p. 273.

²⁸⁵ Évaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales, Rapport du 30 mars 1999, Notes de service du Sénat, *Doc. Parl.*, Sén., 1998-1999, pp. 845-846.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 846.

coopération²⁸⁷. Nous ne nous rallions pas à cette critique dans la mesure où la plupart des accords de coopération doivent de toute façon passer le pouvoir législatif, vu le libellé large de l'article 92bis LSRI prévoyant trois hypothèses dans lesquelles un assentiment parlementaire est nécessairement requis²⁸⁸.

73-3. Nous ne pouvons qu'insister sur le déficit démocratique criant causé par le fait que l'opportunité de passer par un assentiment législatif soit évaluée seulement par les exécutifs. Entre 2007 et 2012, environ 30% des accords publiés au Moniteur Belge n'avaient pas reçu d'assentiment²⁸⁹. Or, il apparaît qu'effectivement, plusieurs de ces accords auraient nécessité une approbation législative.

74-1. La situation américaine est quelque peu différente. En effet, les *interstate compacts* doivent nécessairement faire l'objet d'une approbation des parlements fédérés, ou à tout le moins d'une autorisation préalable²⁹⁰. Il n'est donc pas possible de créer un *compact*, au sens formel du terme, sans l'implication d'assemblées législatives fédérées. La seule possibilité d'évitement du passage par les parlements fédérés serait de changer d'instrument juridique et de conclure un *administrative agreement*²⁹¹ qui ne nécessite pas d'approbation des assemblées²⁹². L'instrument n'aurait néanmoins pas la force d'un *compact* formel.

74-2. En revanche, il nous paraît exister une potentielle tentation, pour les gouvernements des collectivités fédérées américaines, de contourner l'approbation du Congrès fédéral. Comme abordé précédemment²⁹³, pour la Cour suprême américaine, l'assentiment du Congrès à la conclusion d'un *interstate compact* n'est nécessaire que lorsque celui-ci « *tends to the increase of political powers in the states, which may encroach upon or interfere with the just supremacy of*

²⁸⁷ *Ibid.*, pp. 846-847.

²⁸⁸ Voy. *supra*, n°16.

²⁸⁹ J. POIRIER, K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre 'sources du droit' et soft law », *op. cit.*, p. 901.

²⁹⁰ J. ZIMMERMAN, *Interstate Cooperation : compacts and administrative agreements*, *op. cit.*, p. 39. ; L'on précise cependant que le passage par les assemblées législatives des collectivités fédérées n'est pas une exigence constitutionnelle.

²⁹¹ Voy. *supra*, n° 55.

²⁹² *Ibid.*, p. 126.

²⁹³ Voy. *supra*, n° 50.

the United states »²⁹⁴. Des controverses n'ont pas manqué de naître quant à la portée d'une telle jurisprudence²⁹⁵, certains auteurs optant pour une analyse fonctionnelle de la *Compact Clause* de la Constitution²⁹⁶, d'autres s'interrogeant sur la portée de cette jurisprudence lorsque le *compact* a une ampleur notoire sur une politique publique essentielle du pays, même s'il ne concerne pas le fédéral²⁹⁷. Dans la mesure où il revient au pouvoir judiciaire - et *in fine* à la Cour suprême - de contrôler le respect de la *Compact Clause* de la Constitution et de se prononcer sur la nécessité de passer par l'approbation du Congrès²⁹⁸, il nous semble difficile pour les exécutifs de contourner cette formalité si celle-ci s'avère être requise.

75. Nous voyons donc les dangers qu'il existe à confier à l'exécutif seul le soin d'apprécier l'opportunité d'une approbation parlementaire. En effet, il en résulte généralement qu'un certain nombre d'instruments de coopération, qui auraient théoriquement eu besoin d'un passage par les parlements, échappent ainsi à tout contrôle du pouvoir législatif. Un contrôle législatif ou juridictionnel - facilité notamment par le contrôle de constitutionnalité décentralisé américain ou canadien - semble ainsi absolument indispensable afin de prévenir tout abus du pouvoir exécutif à cet égard.

76. Avant de conclure ce deuxième chapitre, il nous semble important de dresser, dès à présent, un constat sans appel: la coopération est de manière générale très attrayante pour les exécutifs du fait de la « *zwakke positie die het parlement bekleedt bij de samenwerking tussen de [overheden]* »²⁹⁹. C'est en gardant cette observation en mémoire que nous engageons le lecteur à analyser les chapitres suivants de la deuxième partie du mémoire. C'est en effet dû à la marginalisation des assemblées législatives dans le processus d'élaboration même des instruments de coopération que nos prochaines constatations entraînent une méfiance accrue au regard de la séparation des pouvoirs.

²⁹⁴ *Virginia v. Tennessee*, 148 U.S. 519 (1893).

²⁹⁵ J. BULMAN-POZEN, « Federalism as a Safeguard of the Separation of Powers », *Columbia Law Review*, 2012, p. 476.

²⁹⁶ M. BUENGER, J. LITWAK, R. MASTERS, M. MCCABE, *op. cit.*, pp. 68-71.

²⁹⁷ Voy. Not. L. DUNBAR, « Interstate compacts and Congressional Consent », *Virginia law review*, 1950, p. 754.

²⁹⁸ La jurisprudence est abondante : voy. not. *Wharton v. Wise*, 153 U.S. 155, 168-169 (1894) ; *U.S. Steel Corp. V. Multistate Tax Comission*, 434 U.S. 452 (1978).

²⁹⁹ Y. PEETERS, « Samenwerkingsakkoorden in het Belgische staatsrecht », *op. cit.*, p. 605.

CHAPITRE 3. L'ATTEINTE A LA LIBERTE PARLEMENTAIRE ULTERIEURE

77. Nous nous sommes concentrés jusqu'à présent sur des problèmes - en l'occurrence, le manque de transparence des instruments de coopération et leur déficit démocratique direct - survenant au moment même de l'adoption des instruments de coopération. Le présent chapitre tente ici de décrire un phénomène qui prend place postérieurement à l'adoption de tels instruments. Si au moment de l'adoption d'un accord entre collectivités, les parlements peuvent être gravement marginalisés dans certains Etats, il existe également un autre risque : le fait qu'un exécutif puisse, à un moment donné, faire adopter un instrument de coopération qui limitera ultérieurement la liberté de différentes assemblées de légiférer unilatéralement dans un sens politiquement contraire aux termes de l'accord conclu entre leurs collectivités respectives.

78. Concernant les Etats-Unis, un *interstate compact* ne peut en principe être dénoncé ou amendé unilatéralement par une des parties à celui-ci. Tout amendement devra faire l'objet d'un consentement de chacune des parties au *compact*³⁰⁰. Bien souvent cependant, l'*interstate compact* comprendra une clause permettant à une des parties de pouvoir ultérieurement se retirer de ses engagements passés³⁰¹. Il n'en reste pas moins que les assemblées législatives d'un *state*, en consentant à la conclusion d'un *compact*, renoncent à une partie de leur souveraineté puisque l'instrument négocié sera supérieur aux actes législatifs unilatéraux et ne pourra, ainsi, pas être mis en péril unilatéralement³⁰². Cependant, le système américain prévoit une porte de sortie que ne connaît pas la Belgique, dans la mesure où l'assentiment du Congrès n'est jamais octroyé de manière définitive. En effet, la Cour suprême a estimé dès 1917, dans un arrêt *Louisville Bridge Company v. United States*³⁰³, que l'obligation d'obtenir le consentement du Congrès ne s'épuisait pas en une seule fois, mais que ce consentement était une nécessité continue. Par conséquent, le pouvoir donné au Congrès comprend également la possibilité de modifier ou de retirer son consentement si la façon dont le *compact* devait être mis en œuvre ne correspondrait plus à la vision dans laquelle le consentement avait été accordé initialement³⁰⁴. Seuls les *interstate compacts* délimitant les frontières entre deux ou plusieurs *states* ne peuvent faire l'objet d'un

³⁰⁰ T. SMITH, *op. cit.*, p. 428.

³⁰¹ J. ZIMMERMANN, M. WENDELL, *op. cit.*, pp. 55-56.

³⁰² J. ZIMMERMAN, *Interstate Cooperation : compacts and administrative agreements*, *op. cit.*, p. 33.

³⁰³ *Louisville Bridge Company v. United States*, 242 U.S. 409 (1917).

³⁰⁴ E. CELLER, *op. cit.*, pp. 685-686.

altération postérieure du Congrès³⁰⁵. Pour le reste, c'est une possibilité perpétuelle et qui permet ainsi de ménager, via une sorte de privilège de la collectivité fédérale, une possibilité pour le pouvoir législatif de revenir sur un *interstate compact* pourtant contraignant.

79. Le Canada se distingue fortement des Etats-Unis et de la Belgique. Nous l'avons vu dans la première partie de cette étude³⁰⁶, le Canada, en tant que membre du Commonwealth et par conséquent influencé par le système de Westminster³⁰⁷, est profondément marqué par le principe de la suprématie parlementaire³⁰⁸. En vertu de ce principe, « *it is impossible for a legislature to bind itself for the future as this would be tantamount to a partial abdication of sovereignty* »³⁰⁹ et d'après la Cour suprême du Canada, « un accord conclu par différents exécutifs et censé lier les législatures respectives des parties ne peut donc avoir un tel effet »³¹⁰. Un tel système ne signifie pas qu'une entente intergouvernementale n'est pas contraignante pour ces signataires, mais implique qu'un parlement, qui unilatéralement viendrait contredire l'entente, ne peut faire l'objet de critiques³¹¹. Ainsi, l'Etat canadien est théoriquement protégé de la critique que nous tentons de mettre en avant dans ce chapitre puisque la liberté parlementaire est théoriquement assurée en toute circonstance face aux ententes intergouvernementales. Cependant, nous apportons deux nuances à ce constat. Premièrement, le principe de souveraineté parlementaire semble contribuer au fait qu'aucun statut juridique explicite n'est conféré aux ententes intergouvernementales, ce qui participe à la marginalisation de l'implication des assemblées législatives canadiennes³¹². Deuxièmement, il est important de garder à l'esprit qu'en pratique, les ententes sont traditionnellement respectées par les différentes provinces et la collectivité fédérale, ce qui maintient dans les faits une grande stabilité des relations intergouvernementales³¹³.

³⁰⁵ *Poole v. Fleezer*, 36 U.S. (11 Pet.), 185 (1837) ; Voy. aussi C. BROUN, M. BUENGER, M. MCCABE, R. MASTERS, *op. cit.*, p. 71 : « *boundary line fixed by interstate compact approved by Congress is fixed and binding on the citizens of the respective states unless otherwise alter through subsequent agreement* ».

³⁰⁶ Voy. *supra*, n° 36-1.

³⁰⁷ J. POIRIER, « Souveraineté parlementaire et armes à feu : le fédéralisme coopératif dans la ligne de mire ? », *op. cit.*, pp. 81-83.

³⁰⁸ M-A ADAM, J. BERGERON, M. BONNARD, *op. cit.*, pp. 143-144.

³⁰⁹ *Ibid.*, p.144.

³¹⁰ *Renvoi relatif à la réglementation pancanadienne des valeurs mobilières*, 2018 CSC 48. ; La Cour Suprême du Canada précise toutefois qu'« un accord de l'exécutif censé entraver l'action de la législature n'est pas intrinsèquement inconstitutionnel; il ne produira tout simplement pas l'effet souhaité ».

³¹¹ J. POIRIER, « Intergovernmental agreements in Canada : at the Crossroads between Law and Politics », *op. cit.*, pp. 434-435.

³¹² Voy. *supra*, n° 65-1.

³¹³ M-A. ADAM, J. BERGERON, M. BONNARD, *op. cit.*, p. 157.

80-1. C'est donc en réalité en Belgique que le problème se pose avant tout. Comme vu précédemment, les accords de coopération belges sont considérés par une doctrine largement majoritaire comme étant intangibles³¹⁴. Ainsi, une fois adoptés, ils ne pourraient plus faire l'objet d'une dénonciation unilatérale par le législateur - ou le gouvernement - d'une des collectivités parties à l'accord³¹⁵. A l'appui de cette thèse, les auteurs invoquent notamment l'adage *pacta sunt servanda* qui, appliqué en l'espèce, signifierait que - à l'image de la jurisprudence *Le Ski* selon laquelle les traités internationaux doivent primer la loi - la nature contractuelle des accords impliquerait nécessairement le fait que ceux-ci ne peuvent être dénoncés par une norme unilatérale³¹⁶, sous réserve de quelques exceptions³¹⁷. Or, nous venons de le voir, une telle affirmation - pouvant paraître évidente de prime abord - mérite à tout le moins d'être remise en doute, dans la mesure où l'exemple canadien nous montre bien que d'autres Etats fédéraux n'ont pas adopté cette même approche³¹⁸.

80-2. Johanne Poirier estime que, pour que les accords ne puissent effectivement pas être affectés par des normes unilatérales, il est nécessaire « qu'une norme supérieure fixe la place des accords dans la hiérarchie des normes pour introduire une telle immunité »³¹⁹. Or, le constat est tout autre : ni la Constitution, ni l'article 92*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles ne tranchent la question de savoir si une norme législative pourrait venir déroger explicitement ou implicitement à un accord de coopération³²⁰. Il n'existe de surcroît aucune jurisprudence de la Cour constitutionnelle à cet égard qui viendrait clôturer définitivement le débat³²¹. Et pourtant, la section de législation du Conseil d'Etat part du postulat qu'un accord de coopération « n'est pas à

³¹⁴ Voy. *supra*, n° 24.

³¹⁵ K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution a minima ? », *op. cit.*, p. 508.

³¹⁶ Y. PEETERS, « Samenwerkingsakkoorden in het Belgische staatsrecht », *op. cit.*, pp. 610-613.

³¹⁷ Voy. *Ibid.*, p.29 : « *Op de regel dat de mogelijkheid om een samenwerkingsakkoord te beëindigen op de gezamenlijke wil van de partijen moet berusten, bestaan slechts enkele uitzonderingen. Een samenwerkingsakkoord kan net als een internationaal verdrag redelijkerwijze worden beëindigd ten gevolge van de schending van het akkoord (exceptio non adimpleti contractus), ingeval van een wezenlijke verandering der omstandigheden (rebus sic stantibus) of indien de uitvoering ervan onmogelijk is geworden (overmacht)* ».

³¹⁸ J. POIRIER, « Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale : aux confins du droit et du non-droit », *op. cit.*, p. 464 ; J. Poirier cite également l'exemple de l'Australie.

³¹⁹ J. POIRIER, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *op. cit.*, p. 295.

³²⁰ H. DUMONT, « La Constitution : la source des sources, tantôt renforcée, tantôt débordée », in *Les sources du droit revisitées – La théorie des sources du droit*, Limal, Anthemis, 2013, Vol. 4, pp. 144-145.

³²¹ J. POIRIER, K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux : entre 'sources du droit' et soft law », *op. cit.*, p. 909.

la merci de modifications apportées par un seul législateur »³²² et a même été jusqu'à estimer, dans un autre avis, qu'une clause prévoyant une possibilité de dénoncer unilatéralement un accord, moyennant un préavis de six mois, n'avait pas lieu d'être, vu la nature contractuelle d'un accord de coopération³²³.

80-3. La conséquence de ce courant majoritaire est assez claire. En Belgique, les parlements n'ayant pas la possibilité de dénoncer unilatéralement un accord de coopération, « la légitimité démocratique [doit] ainsi céder le pas devant le respect de la parole donnée »³²⁴. La question est alors la suivante : est-il envisageable, dans le paysage coopératif de l'Etat belge, d'en arriver à une autre conclusion qui viendrait se rapprocher du principe de souveraineté parlementaire présent au Canada ? Pour Johanne Poirier, la « loi du changement » découle de l'essence même d'un Etat démocratique et mérite à cet égard, de ne pas céder inévitablement face au respect de la règle *pacta sunt servanda*, au risque d'empêcher les législateurs d'agir, le cas échéant, dans l'intérêt public³²⁵. Elle émet l'hypothèse de créer en Belgique, un aménagement de l'instrument que sont les contrats de l'administration pour pouvoir modifier unilatéralement un accord de coopération sous réserve de certaines conditions³²⁶.

Hugues Dumont exprime néanmoins une opinion divergente vis-à-vis de cette interprétation de l'ordre juridique belge. Celui-ci considère d'une part que « dans un Etat respectueux de la suprématie constitutionnelle, la souveraineté parlementaire n'existe tout simplement pas »³²⁷ et d'autre part, qu'il n'y a pas lieu de mettre sur le même pied d'égalité la légitimité démocratique et le principe de loyauté fédérale - dont découle le respect de la parole

³²² Avant-projet de décret relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l'emploi ainsi qu'à la reconversion et au recyclage professionnels, avis 25.969/2 du Conseil d'état du 26 mai 1997, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 1997-1998, n°319/1, p. 6.

³²³ Avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération-cadre relatif à la Formation en alternance, conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française, avis 45.023/2/V du Conseil d'Etat du 8 septembre 2008, *Doc.*, Parl. Comm. fr., sess. ord. 2008-2009, n°615, p. 18 ; J. POIRIER, K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre 'sources du droit' et soft law », *op. cit.*, p. 910.

³²⁴ K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution a minima ? », *op. cit.*, p. 510.

³²⁵ J. POIRIER, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *op. cit.*, p. 292.

³²⁶ *Ibid.*, p. 309.

³²⁷ H. DUMONT, « L'Etat belge résistera-t-il à sa contractualisation ? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération », *op. cit.*, p. 323.

donnée -, dans la mesure où un Etat de droit se doit d'imposer aux assemblées législatives le respect des termes d'un accord auxquelles elles ont consenti³²⁸. « La démocratie n'est pas à confondre avec la règle de la volonté populaire instantanée »³²⁹. Pour Hugues Dumont, dans le cas où une collectivité revient de manière unilatérale sur un accord de coopération conclu antérieurement, il s'agit soit de saisir une juridiction de coopération si celle-ci doit être instituée - dans le cas des accords de coopération obligatoires -, ou que l'accord le prévoit - dans le cas d'un accord facultatif -, soit de saisir le comité de concertation en l'absence d'une telle juridiction³³⁰.

80-4. Pour conclure ce chapitre, il nous semble important de pointer que les réponses apportées à la possibilité de dénoncer unilatéralement un instrument de coopération dépendent principalement de la « culture juridique » de chaque Etat³³¹ : ainsi, le caractère dualiste ou moniste d'un Etat au regard du droit international, la tradition civiliste ou de *common law* de celui-ci ou encore la prolixité de son texte constitutionnel sont autant de facteurs qui influencent la réponse que cet Etat donnera au dilemme ainsi présenté, entre respect des engagements et liberté parlementaire³³². Cependant, dans le cadre de cette étude, il ne peut nous échapper de mentionner les conséquences néfastes sur la liberté parlementaire, d'une primauté de la norme contractuelle lorsqu'aucun pis-aller n'a été mis en place pour compenser une telle interprétation. La Belgique, en ne prévoyant pas de porte de sortie autre que la renégociation de l'accord, prive donc les législateurs de toute possibilité de contrevenir à un accord de coopération ; et ce, alors même que leur rôle dans l'adoption de cet accord n'aura été que marginal, comme nous l'avons explicité longuement. Nous verrons dans la troisième partie de cette étude les pistes qui existent, notamment grâce aux exemples canadien et américain, afin de ménager un meilleur équilibre entre loyauté et liberté parlementaire.

³²⁸ *Ibid.*, pp. 323-324.

³²⁹ *Ibid.*, p. 324.

³³⁰ *Ibid.*, pp. 324-325.

³³¹ J. POIRIER, « Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale : aux confins du droit et du non-droit », *op. cit.*, p. 463.

³³² *Ibid.*, pp. 463-467

CHAPITRE 4. LE MANQUE DE CONTROLE JURIDICTIONNEL EFFECTIF

81. Il s'agit ici de bien définir le cadre de recherche de ce chapitre. Nous ne cherchons pas à savoir dans quelle mesure, lorsqu'un instrument de coopération n'est pas respecté, un citoyen ou une partie pourrait demander à une juridiction que la convention soit appliquée. Nous évoquons ici l'hypothèse où un instrument de coopération ne respecte pas lui-même le droit supérieur, par exemple le droit international, la Constitution ou encore, concernant la Belgique, la loi spéciale. Dans ce contexte, est-il possible pour un citoyen ou une collectivité politique qui ne serait pas partie à l'accord, de saisir une instance juridictionnelle afin que le droit supérieur soit respecté ? La réponse à cette question dépend à nouveau du pays dans lequel nous nous trouvons.

82-1. En Belgique, il convient de distinguer les accords de coopération qui reçoivent un assentiment parlementaire et ceux qui n'en reçoivent pas. Dans le premier cas, la section de législation du Conseil d'Etat rendra un avis sur l'accord par le biais de l'avis sur les normes d'assentiment des différents parlements concernés³³³. Quant au contrôle *a posteriori* de la Cour constitutionnelle, celle-ci a affirmé, dans un arrêt du 3 mars 1994³³⁴, qu'en contrôlant les normes législatives d'assentiment à un accord de coopération, « l'exercice rationnel de ces compétences suppose que la Cour implique dans son examen le contenu de l'accord »³³⁵. Cependant, il reste un réel débat en Belgique sur le sort d'un accord de coopération lorsqu'une norme unilatérale d'assentiment vient à être annulée par la Cour constitutionnelle. Pour certains, l'accord de coopération maintiendra toujours son existence dans les autres ordres juridiques que celui auquel la norme censurée appartenait³³⁶, alors que pour d'autres - auquel nous nous joignons - une annulation par la Cour constitutionnelle entraînera la disparition de l'accord de coopération dans l'ordre juridique belge dans son entièreté³³⁷.

³³³ Y. PEETERS, « Samenwerkingsakkoorden in het Belgische staatsrecht », *op. cit.*, pp. 615-616.

³³⁴ C. const., 3 mars 1994, n° 17/94, *A.P.T.*, 1995, p. 216, note P. COENRAETS.

³³⁵ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 118.

³³⁶ Voy. P. COENRAETS, « Les accords de coopération dans la Belgique fédérale », *A.P.T.*, 1992, p. 176.

³³⁷ J. POIRIER, K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre 'sources du droit' et soft law », *op. cit.*, p. 914.

82-2. Pour l'accord de coopération qui ne doit pas faire l'objet d'un assentiment législatif, le Conseil d'Etat a estimé dans un arrêt de 2003³³⁸ que celui-ci n'est pas visé par l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat³³⁹. Dès lors, il ne doit pas faire l'objet d'un contrôle préventif de la section de législation. Il y a plus. Ce type d'accord échappe également à tout contrôle *a posteriori*. D'une part, ces accords ne sont par définition pas des actes administratifs unilatéraux au sens de l'article 14 LCCE³⁴⁰, à moins d'appliquer selon nous la théorie de l'acte détachable. D'autre part, il ne semble pas à l'heure actuelle possible pour les cours et tribunaux d'écarter un accord de coopération sur base de l'article 159 de la Constitution³⁴¹. Nous tenons ici à faire un lien direct avec une autre dérive du système belge évoquée antérieurement³⁴² : le fait qu'il appartient aux seuls exécutifs des collectivités concernées de décider si un accord nécessite une approbation des parlements permet donc également à ceux-ci d'échapper - en plus d'échapper au contrôle parlementaire - à la fois au contrôle préventif du Conseil d'Etat, mais également au contrôle curatif de la Cour constitutionnelle, faute de normes législatives parallèles. Or, comme nous avons pu le voir, certains accords de coopération ne nécessitant pas l'approbation du pouvoir législatif sont pourtant diablement efficaces en pratique. Suivant cette logique, des actes à la valeur juridique douteuse jouent, à l'image des ententes intergouvernementales canadiennes, un grand rôle dans la vie de l'Etat fédéral³⁴³.

82-3. Il apparaît donc que, pour les accords de coopération nécessitant une approbation législative, « *overheden en burgers [worden] slechts minimaal beschermd* »³⁴⁴ et pour les autres accords, aucun contrôle ne semble pouvoir vérifier le respect par la norme contractuelle des autres normes hiérarchiquement supérieures.

83. Les cas du Canada et des Etats-Unis sont à ce niveau fort différents. Tant le système canadien que le système américain permettent à chaque juge de contrôler les instruments de

³³⁸ C.E., 19 décembre 2003, *Cinaert c. Commission Intercommunautaire de Contrôle des Films*, n° 126.674, *C.D.P.K.*, 2005, p. 809, note J. DEBRY.

³³⁹ Loi coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, art. 3, *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461. ; ci-après nommée « LCCE ».

³⁴⁰ J. POIRIER, K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre 'sources du droit' et soft law », *op. cit.*, p. 915.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 915.

³⁴² Voy. *supra*, n° 73-1 et s.

³⁴³ Voy. *supra*, n° 22.

³⁴⁴ Y. PEETERS, « Samenwerkingsakkoorden in het Belgische staatsrecht », *op. cit.*, p. 616.

coopération au regard du droit supérieur, permettant au juge d'écarter l'application de l'entente ou du *compact* lorsque celui-ci viole par exemple la Constitution³⁴⁵. Il y a par contre lieu de s'interroger sur les circonstances dans lesquelles une remise en cause de l'instrument de coopération peut survenir, ainsi que la juridiction compétente pour une telle entremise.

84-1. L'appareil judiciaire canadien est double dans la mesure où il existe, à l'image du système américain, d'une part, des juridictions fédérales et d'autre part, des juridictions provinciales, avec à leur tête la Cour suprême du Canada³⁴⁶. Au fil des années, les deux ordres juridictionnels ont permis à des particuliers de remettre en cause la validité de plusieurs ententes intergouvernementales ou l'impact que celles-ci ont pu avoir sur le « partage des pouvoirs » - répartition des compétences si l'on s'en réfère à la dénomination belge - du système canadien³⁴⁷. Nous relèverons surtout les difficultés, existant dans le système dualiste canadien, d'apprécier la validité d'un instrument négocié par rapport à la validité d'une norme unilatérale. En effet, le système cloisonné des institutions provinciales et fédérale - y compris juridictionnelles - rend le choix de la juridiction compétente particulièrement délicat³⁴⁸. Pour exemple, dans une décision de 2001, la Cour fédérale se déclara incompétente pour connaître d'un litige qui dépendait de l'interprétation de plusieurs ententes intergouvernementales, au motif que l'enchevêtrement des compétences fédérales et provinciales ne lui permettait pas d'avoir la compétence nécessaire³⁴⁹, ce qui se rapproche à notre avis d'une forme de déni de justice.

84-2. Pour les tiers à l'accord, il s'agira évidemment de prouver leur intérêt à contester une entente³⁵⁰. Si la juridiction devant laquelle la validité d'une entente est remise en cause s'estime compétente pour connaître de l'affaire, il y a lieu de se demander quels types de remèdes sont offerts aux personnes contestant la validité de l'entente. Par exemple, la Cour fédérale du

³⁴⁵ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 26.

³⁴⁶ J. POIRIER, *Keeping Promises in Federal Systems: the Legal Status of Intergovernmental Agreements, with Special Reference to Belgium and Canada*, *op. cit.*, pp. 31-32.

³⁴⁷ J. POIRIER, « Intergovernmental agreements in Canada : at the Crossroads between Law and Politics », *op. cit.*, p. 442.

³⁴⁸ J. POIRIER, *Keeping Promises in Federal Systems: the Legal Status of Intergovernmental Agreements, with Special Reference to Belgium and Canada*, *op. cit.*, p. 33.

³⁴⁹ *Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires c. Canada (Commission du lait)*, [2001] 3 C.F. 20 (C.F.).

³⁵⁰ N. BANKES, « Co-operative federalism: third parties and intergovernmental agreements and arrangements in Canada and Australia », *op. cit.*, pp. 792-838.

Canada ordonna en 2001 qu'une entente soit amendée dans l'année de la décision pour y inclure une protection de certains droits linguistiques³⁵¹ tandis que dans une autre affaire de 2000, la Cour d'appel fédérale du Canada écarta une entente qui avait été conclue par un ministre qui n'avait pas l'autorité pour conclure celle-ci³⁵². Il existe donc bel et bien une possibilité de contester la validité d'une entente intergouvernementale au Canada. Cependant, force est de constater que l'absence de règles juridiques encadrant le contrôle de telles ententes rend la jurisprudence particulièrement incertaine.

Nous remarquons dès lors une certaine inadéquation dans l'application juridictionnelle du droit des contrats ou du droit administratif canadien aux ententes intergouvernementales et à cette normativité contractuelle. Les tiers sont en réalité souvent déboutés dans leurs contestations de ce genre d'instrument³⁵³.

84-3. De plus, si la primauté du droit a en principe pour conséquence que les exécutifs sont contrôlés par le pouvoir judiciaire, notamment vis-à-vis du respect de la loi, le fait que les ententes intergouvernementales soient des instruments strictement politiques - malgré leurs implications pratiques - entraîne souvent une certaine réticence des juges³⁵⁴. En effet, ceux-ci estiment fréquemment que les ententes touchent les tiers de façon trop incidente que pour être remises en cause : seule une entente violant de manière très spécifique et déraisonnable un droit fondamental ou une exigence procédurale pourra éventuellement entraîner un contrôle approfondi de l'entente par le juge³⁵⁵. Nous pouvons donc en conclure que les contrôles juridictionnels sur la validité des ententes intergouvernementales sont encore relativement flous, même si ceux-ci ont tendance à augmenter.

³⁵¹ *Commissioner of Official Languages v. Canada (department of Justice)*, F.C.T.D., T-2170-98, 23 mars 2001.

³⁵² *Canadian Environmental Law Association v. Minister of the Environment*, T-337-98, F.C.T.D., 5 juin 2000, A-446-99.

³⁵³ J. POIRIER, « Une source paradoxale du droit constitutionnel canadien: les ententes intergouvernementales », *op. cit.*, p. 30.

³⁵⁴ F. PERREAULT, « La justiciabilité et le contrôle des ententes intergouvernementales au Canada, ou les garanties d'une contractualisation des rapports fédéraux », présentation lors 85e Congrès de l'ACFAS à l'Université McGill (Montréal), 2017.

³⁵⁵ *Ibid.*

85-1. Quant aux Etats-Unis, les juridictions sont explicitement et structurellement impliquées dans la pratique des *interstate compacts*³⁵⁶. C'est premièrement lorsqu'un conflit émerge entre les parties à l'*interstate compact* que les instances juridictionnelles vont être amenées à contrôler la validité de celui-ci. L'article III, section 2 de la Constitution américaine aménage une compétence particulière pour la Cour suprême concernant les « *controversies between two or more states* »³⁵⁷. Il revient à la Cour suprême de décider si elle désire connaître du litige en première et dernière instance ou si une autre juridiction semble plus appropriée, notamment lorsque le litige manque de sérieux ou de dignité³⁵⁸. Cependant, la Cour suprême accueille en général souvent les litiges dans le cadre d'un *interstate compact*³⁵⁹. Une autre alternative pour les parties aux litiges réside dans la possibilité de saisir une autre juridiction - fédérale ou fédérée³⁶⁰ -, tout en se gardant la possibilité de demander la révision de la décision juridictionnelle - on parle de « *certiorari jurisdiction* »³⁶¹ - auprès de la Cour suprême³⁶².

85-2. Deuxièmement, la validité d'un *interstate compact* peut faire l'objet d'un contrôle lors d'un litige impliquant des tiers à l'accord. Prenons l'exemple suivant : l'*Interstate Compact on the Placement of Children* - dont les 50 *states* américains sont parties - permet d'établir un cadre commun pour le placement des enfants lorsque les meilleurs parents d'accueil se trouvent dans un autre *state* que celui de l'enfant. Or, l'*interstate compact* pose une série de problèmes à l'égard des parents biologiques de l'enfant qui n'en ont pas la garde, dans la mesure où il n'est prévu aucun recours juridictionnel vis-à-vis de la décision d'un agent administratif d'éloigner l'enfant de ceux-ci³⁶³. La Cour suprême américaine reconnaît pourtant depuis longtemps le droit fondamental des parents de diriger l'éducation de leurs enfants et que ce droit est mis à mal par l'*interstate compact* dans la mesure où les exigences de « *due process* » prévues dans la

³⁵⁶ C. SAUNDERS, « Conclusion : comparative experiences of intergovernmental Relations in Federal Systems », in *Intergovernmental relations in Federal systems*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 473.

³⁵⁷ US Const., article III, section 2, alinéa 1 ; Voy. S. ZOHAR, « A deal is a deal in the West, or is it? *Montana v. Wyoming* and the Yellowstone river compact », *DJCLPP*, 2011, p. 163.

³⁵⁸ M. BUENGER, J. LITWAK, R. MASTERS, M. MCCABE, *op. cit.*, p. 166.

³⁵⁹ *Ibid.*, p. 166.

³⁶⁰ Voy. pour un bref exposé du système judiciaire américain: M. VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 28. ; Voy. eg. pour la compétence des juridictions fédérées : M. BUENGER, J. LITWAK, R. MASTERS, M. MCCABE, *op. cit.*, pp. 174 et s.

³⁶¹ *Ibid.*, p. 169.

³⁶² *Delaware River Joint Toll Bridge Comm'n v. Colburn*, 310 U.S. 419, pp. 427-428 (1940).

³⁶³ V.S. SANKARAN, « Out of State and out of Luck: The Treatment of Non-Custodial Parents under the Interstate Compact on the Placement of Children », *Yale L. & Pol'y Rev.*, 2006, pp. 80-81.

Constitution américaine ne sont pas respectées³⁶⁴. Dans une telle situation, il est possible pour une juridiction d'écarter l'application du *compact* dans le but de respecter les exigences de la Constitution, par exemple en prenant une décision contraire à celle prise par l'administration.

85-3. Nos propos ne nous permettent pas de décrire le système de contrôle juridictionnel américain en plus grande profondeur, mais nous pouvons conclure que le système américain ménage un contrôle juridictionnel des *interstate compacts*, que ce soit suite à un litige entre collectivités politiques ou dans le cadre d'une plainte amenée par une personne privée³⁶⁵. Cependant, nous relevons - sans entrer dans les détails - que les *interstate agencies* créées par un *compact* ne sont pas soumises au même contrôle judiciaire que les autres agences fédérées ou fédérales³⁶⁶. « *As neither state nor federal agencies, interstate agencies are "orphans of the federal system"* »³⁶⁷.

CHAPITRE 5 : LES INSTRUMENTS DE COOPERATION ET LE PHENOMENE DE PARA-CONSTITUTIONNALITE

86. Bien que la théorie de la para-constitutionnalité mériterait une étude à elle seule, nous tentons ici de l'évoquer brièvement, avant d'analyser en quoi celle-ci est pertinente dans le cadre de notre étude.

Section 1. Para-légalité et para-constitutionnalité

87. La para-légalité³⁶⁸ - développée notamment par Hugues Dumont³⁶⁹ - peut être définie comme « une modalité particulière de production du droit en marge du droit positif »³⁷⁰ ou comme « un ensemble de normes établies en méconnaissance des règles de production du droit,

³⁶⁴ *Troxel v. Granville*, 530 U.S. 57, 65 (2000).

³⁶⁵ À titre d'exemple, nous renvoyons aux développements relatifs à la « *liability under 42. U.S.C. § 1983* » créant une action en responsabilité contre les actes des exécutifs pris en violation des droits civils individuels : voy. M. BUENGER, J. LITWAK, R. MASTERS, M. MCCABE, *op. cit.*, pp. 186 et s.

³⁶⁶ Voy. not. W. MORROW, « The Case for an Interstate Compact APA », *American Bar Association*, 2003, pp. 1-8.

³⁶⁷ D. ANDERSEN, « Straddling the Federal-State Divide: Federal Court Review of Interstate Agency Actions », *Iowa Law review*, 2016, p. 1627.

³⁶⁸ Isabelle Hachez parle quant à elle d'un phénomène de « *soft law* para-législatif » ; Voy. I. HACHEZ, « Le soft law : qui embrasse trop mal étreint ? », in *Les sources du droit revisitées*, Bruxelles/Limal, Anthemis, 2012, pp. 547-549. pp. 539-586.

³⁶⁹ Voy. H. DUMONT, « La para-légalité, un instrument de connaissance pour expliquer la mutation de certaines illégalités en sources formelles du droit », in *Les sources du droit revisitées*, Bruxelles/Limal, Anthemis, 2012, pp. 649-655.

³⁷⁰ C-A. DUBREUIL, « La para-légalité administrative », *Revue française de droit administratif*, 2013, p. 738.

parfois en contradiction avec les normes juridiques valablement en vigueur, et qu'un ensemble de personnes ou d'institutions souhaite voir reconnaître par le droit positif »³⁷¹. Quatre caractéristiques se dégagent de ce phénomène. Premièrement, ces normes sont considérées comme légitimes ; deuxièmement, une partie de celles-ci ne sont pas conformes aux exigences fondamentales de l'ordre juridique ; troisièmement, elles forment un système parallèle concurrençant le droit positif classique ; et quatrièmement ce rapport de concurrence leur permet de rentrer au sein du système constitutionnel et de s'imposer d'une manière plus ou moins stable³⁷².

Plus spécifiquement, des règles « para-légales » peuvent notamment entrer en contradiction avec la Constitution. On parlera alors selon Johanne Poirier de « para-constitutionnalité » : il s'agit alors de « contourner, compléter, interpréter, déjouer ou éviter les normes ou la nécessité de réformes institutionnelles »³⁷³. Pourtant, malgré cette « ingénierie constitutionnelle »³⁷⁴, ces normes en dehors du droit bénéficient d'une effectivité et d'une légitimité tout à fait exceptionnelle³⁷⁵. Le fait qu'elles puissent contourner les normes unilatérales du droit positif peut être expliqué par le fait qu'elles bénéficient d'un puissant consensus entre les acteurs impliqués³⁷⁶.

Section 2. Les instruments de coopération comme outils de para-constitutionnalité

88. Le portrait de la para-constitutionnalité ayant été brièvement dressé, il s'agit désormais d'analyser si - et le cas échéant, comment - les instruments de coopération constituant l'objet de cette étude peuvent remplir des fonctions para-constitutionnelles.

³⁷¹ *Ibid.*, p. 739.

³⁷² H. DUMONT, « L'Etat belge résistera-t-il à sa contractualisation ? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération *op. cit.*, p. 326.

³⁷³ J. POIRIER, « Les accords de coopération dans le processus de réformes institutionnelles : instrument d'exécution ou d'ingénierie constitutionnelle ? », in *Les accords du Lambrmont : approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage?*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 64, note 1.

³⁷⁴ *Ibid.*, pp. 163 et s.

³⁷⁵ H. DUMONT, A. BAILLEUX, « Esquisse d'une théorie des ouvertures interdisciplinaires accessibles aux juristes », *Droit et Société*, 2010, p. 288.

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 289.

89. En Belgique, les accords de coopération jouent un rôle de para-constitutionnalité de trois manières. Premièrement, certains accords de coopération viennent *compléter ou exécuter* une réforme institutionnelle³⁷⁷. Deuxièmement, ils sont également utilisés dans certaines situations pour *éviter* une réforme institutionnelle³⁷⁸, par exemple en matière de compétences climatiques³⁷⁹. Troisièmement, ceux-ci servent également parfois à *contourner* la répartition des compétences telle que fixée par la Constitution et la loi spéciale lorsque celle-ci s'avère inefficace ou gênante³⁸⁰. Si la première fonction évoquée ne pose en principe pas de problème de constitutionnalité - s'agissant en principe d'une simple mesure d'exécution -, des accords de coopération qui rempliraient la deuxième et troisième fonctions sont confrontés à un vrai danger d'inconstitutionnalité. Or, jamais la Cour constitutionnelle n'a encore sanctionné un accord de coopération pour ses fonctions para-constitutionnelles - bien qu'une telle inconstitutionnalité fut déjà relevée par le Conseil d'Etat³⁸¹ -. De plus, même dans la première hypothèse, lorsque le législateur spécial prévoit qu'un accord de coopération obligatoire doit être conclu pour régler une certaine matière, n'existe-t-il pas un risque que celui-ci délègue aux partenaires de la Belgique fédérale le soin de régler la répartition des compétences par un accord alors que cette répartition doit, en vertu de la Constitution, être réglée à l'aide de la double majorité de la loi spéciale³⁸² ? Nous rejoignons la crainte d'Hugues Dumont - parlant lui de para-légalité - qui estime que tolérer une certaine souplesse pragmatique pour corriger une répartition des

³⁷⁷ J. POIRIER, « Les accords de coopération dans le processus de réformes institutionnelles : instrument d'exécution ou d'ingénierie constitutionnelle ? », *op. cit.*, p.66.

³⁷⁸ *Ibid.*, p.66.

³⁷⁹ Pensons par exemple aux nombreux débats concernant la possibilité de « refédéraliser » les compétences en matière de Climat – proposition notamment de l'Open VLD -. Aujourd'hui face à cette possibilité qui semble improbable, l'alternative des accords de coopération obligatoires paraît au contraire permettre une harmonie des politiques climatiques. Voy. F. VANRYKEL, « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ? », *op. cit.*, p. 244.

³⁸⁰ *Ibid.*, p.67.

³⁸¹ Voy. not. Projet de décret du 22 novembre 2001 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB, avis 32.367/VR du Conseil d'Etat, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2001-2002, n° 269/1, p. 5. ; M. UYTENDAELE, P. COENRAETS, « Les accords de coopération », *op. cit.*, p. 6.

³⁸² Tel pourrait notamment être le cas de l'accord de coopération du 30 juin 1994 entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions portant sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes, en ce que ce dernier liste, dans son annexe, les organisations internationales dont les activités relèvent de compétences mixtes. Ceci permet donc aux partenaires fédéraux, en excluant certaines organisations, de « refédéraliser » la représentation devant certaines organisations, alors même que l'article 167, §4 de la Constitution prévoit expressément que la question des traités mixtes doit en principe être réglée par le législateur spécial. La section de législation du Conseil d'Etat n'avait pas manqué de relever une telle inconstitutionnalité : « en renvoyant à un accord de coopération ayant l'objet susindiqué, la proposition de loi spéciale subdélègue au législateur ordinaire le pouvoir que la Constitution a confié au législateur spécial au lieu de régler directement la question ».

compétences boiteuse entraîne le risque d'un précédent juridique dangereux pour le futur du pays³⁸³. Le caractère profondément bipolaire du fédéralisme belge et la tentation de rentrer dans une logique parfois proche d'un confédéralisme induit que « nous avons, sans doute plus que d'autres, besoin de garde-fous pour nous prémunir de la dérive confédérale dans laquelle des accords de coopération mal encadrés juridiquement, sinon inconstitutionnels, pourraient nous entraîner »³⁸⁴.

Pourtant, aujourd'hui, les fonctions para-constitutionnelles des accords de coopération permettent bien souvent d'atteindre des compromis politiques entre les collectivités qui n'auraient pu être atteints aisément sans faire recours à cet instrument contractuel³⁸⁵. Lors de la sixième réforme de l'Etat, certaines compétences fédérales ont finalement été transférées aux collectivités fédérées, mais à la condition *sine qua non* qu'un accord de coopération - obligatoire - soit conclu pour cette matière, via une modification de l'article 92*bis* LSRI. On voit donc une nouvelle fois la difficulté de concilier souplesse et respect de l'Etat de droit.

90-1. Les ententes intergouvernementales jouent également, dans certaines hypothèses, une fonction para-constitutionnelle dans le fédéralisme canadien³⁸⁶. Contrairement à la Belgique, les révisions constitutionnelles sont d'une extrême rareté au Canada³⁸⁷ et les ententes jouent parfois le rôle d'alternative aux réformes constitutionnelles³⁸⁸. De cette façon, « les ententes [servent] de solutions 'non-constitutionnelles' à des problèmes d'ordre constitutionnel »³⁸⁹. Ainsi, les différentes ententes concernant le marché du travail, conclues entre le fédéral et chacune des provinces individuellement, mettent en place des systèmes de décentralisation différents pour

³⁸³ H. DUMONT, « L'Etat belge résistera-t-il à sa contractualisation ? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération, *op. cit.*, p. 340.

³⁸⁴ *Ibid.*, p. 341.

³⁸⁵ J. POIRIER, « Les accords de coopération dans le processus de réformes institutionnelles : instrument d'exécution ou d'ingénierie constitutionnelle ? », *op. cit.*, pp. 68-69.

³⁸⁶ K. SWINTON, « Federalism under Fire: The Role of the Supreme Court of Canada », *Law and Contemporary Problems*, 1992, p. 140.

³⁸⁷ R. ALBERT, « the difficulty of constitutional amendment in Canada », *Alberta Law Review*, 2015, p. 87.

³⁸⁸ A. HINAJEROS, « free movement, federalism and institutional choice: a Canada-EU comparison », *The Cambridge Law Journal*, 2012, p. 563. ; B. PELLETIER, « Les relations intergouvernementales au Canada, vues dans une perspective horizontale », in *The ways of Federalism in Western countries and the horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Berlin, Springer, 2013, p. 31.

³⁸⁹ J. POIRIER, « Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale : aux confins du droit et du non-droit », *op. cit.*, p. 451.

chacune des entités fédérées³⁹⁰. Un tel système n'aurait pas eu de chance d'aboutir par le biais de réformes constitutionnelles formelles.

90-2. Deux remarques supplémentaires. D'une part, nombreuses sont les ententes qui contournent le partage formel des pouvoirs et viennent troubler les lignes de démarcation entre les compétences des différentes collectivités³⁹¹. Même si de telles ententes ne sont pas inconstitutionnelles pour autant - dans la mesure où il s'agit en théorie uniquement de modifier *l'exercice* des compétences³⁹² -, elles ne constituent que des remèdes boiteux à un besoin profond de révisions constitutionnelles.

D'autre part, le gouvernement fédéral essaie bien souvent, via des ententes conclues avec les provinces, d'augmenter son influence et son pouvoir dans des compétences dans lesquelles il ne peut en principe pas constitutionnellement agir³⁹³. Malgré l'égalité théorique présente dans la nature contractuelle même des ententes, le pouvoir fédéral de dépenser permet à l'autorité fédérale de faire pression sur les provinces et d'ainsi, s'arroger une position dominante³⁹⁴.

91. Enfin, bien que la théorie de la para-constitutionnalité doit ses développements principalement aux auteurs belges et canadiens, il nous paraît intéressant d'analyser brièvement la potentielle existence de ce phénomène aux Etats-Unis, ou à tout le moins si l'on peut retrouver de potentielles tentations d'utiliser les *interstate compacts* dans l'objectif de contourner une procédure compliquée de révision de la Constitution américaine³⁹⁵. Il nous semble qu'un exemple récent nous montre la pertinence de cette théorie dans le contexte américain : le projet

³⁹⁰ T. R. KASSEN, « The Federal-Provincial Labour Market development agreements : brave new model of collaboration », in *Federalism, Democracy and Labour Market Policy in Canada*, Montréal, Queen's University press, 2000, pp. 194-195.

³⁹¹ J. POIRIER, « Intergovernmental agreements in Canada : at the Crossroads between Law and Politics », *op. cit.*, pp. 449-450.

³⁹² La Cour suprême du Canada a en effet estimé en 1978 que la délégation de tâches exécutives ou administratives à un organe relevant d'un autre ordre de gouvernement n'était pas inconstitutionnel : voy. *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* [1978] 2 R.S.C. 1198.

³⁹³ MCROBERTS, K., « L'unilatéralisme, le bilatéralisme et le multilatéralisme en tant qu'approches du fédéralisme canadien », *op. cit.*, p. 132.

³⁹⁴ J. POIRIER, « Intergovernmental agreements in Canada : at the Crossroads between Law and Politics », *op. cit.*, p. 451.

³⁹⁵ R. ALBERT, « Amending constitutional amendment rules », *op. cit.*, p. 657.

d'un « *National Popular Vote Interstate Compact* »³⁹⁶. L'initiative d'un tel *compact* fait suite à l'élection présidentielle américaine de 2000 où Georges Bush, vainqueur, obtenu un nombre de voix inférieur à l'échelle nationale que son opposant Al Gore, candidat du Parti Démocrate³⁹⁷. L'idée émergea alors que les grands électeurs de chaque *state* attribuent leur vote non pas au candidat ayant remporté la bataille dans leur *state* respectif, mais au candidat ayant reçu le plus de voix au niveau national³⁹⁸. Le *compact* vise donc à instaurer un vote populaire national sans amender le texte constitutionnel³⁹⁹. L'accord compte pour l'instant la participation de 12 *states* et du District de Columbia⁴⁰⁰. Si la Constitution ne proclame pas en elle-même le « *winner-take-all principle* »⁴⁰¹ qui est un principe instauré dans les législations des collectivités fédérées, il n'empêche que la doctrine majoritaire semble considérer qu'un tel *interstate compact* serait probablement déclaré inconstitutionnel par la Cour suprême : « *by promoting combination among the states and effectively resulting in a direct popular vote, the Compact fundamentally alters the Constitution's finely wrought electoral procedures and thus may only be put into effect through formal Article V amendment procedure* »⁴⁰². Bien que nous ne pouvons nous épancher sur la question, nous estimons qu'il existe aujourd'hui des indices⁴⁰³ laissant penser que certains *interstate compacts* américains ont bel et bien une fonction para-constitutionnelle, bien que l'exigence de consentement du Congrès fédéral jouera un rôle de filtre efficace contre ce phénomène.

³⁹⁶ Voy. I. DRAKE, I., « Federal Roadblocks: The Constitution and the National Popular Vote Interstate Compact », *Publius*, 2013, pp. 681-701.

³⁹⁷ P. C. VALENCIA, « Combination Among the States: Why the National Popular Vote Interstate Compact is an Unconstitutional Attempt to Reform the Electoral College », *Journal on Legislation*, 2018, p. 1.

³⁹⁸ D. T. MULLER, « The Compact Clause and the National Popular Vote Interstate Compact », *Election Law Journal*, 2007, pp. 373-374.

³⁹⁹ M. BRODY, « Circumventing the Electoral College: why the National Popular Vote Interstate Compact survives constitutional scrutiny under the Compact clause », *Legislation and Policy Brief*, 2013, p. 34. ; R. RICHIE, « A Binding Agreement Reforming the Electoral College with Interstate Compacts », *National Civic Review*, 2007, pp. 38-46.

⁴⁰⁰ Voy. <https://www.nationalpopularvote.com> pour consulter la liste actualisée des *states* parties à l'*interstate compact*.

⁴⁰¹ Voy. US Const., art. II, section I, al. 2: « *Each State shall appoint, in such Manner as the Legislature thereof may direct, a Number of Electors, equal to the whole Number of Senators and Representatives to which the State may be entitled in the Congress (...)* » ; US Const., 12^{ème} Amendement : « *The person having the greatest Number of votes for President, shall be the President, if such number be a majority of the whole number of Electors appointed (...)* ».

⁴⁰² P. C. VALENCIA, *op. cit.*, p. 15.

⁴⁰³ Citons également la volonté de certains *states*, observant l'inaction du gouvernement fédéral en matière climatique, de coopérer ensemble afin de compenser cette apathie nationale. Ceci soulève cependant des problèmes constitutionnels, notamment vis-à-vis de la *Dormant Commerce Clause* et de la *Supremacy Clause* : Voy. J. DRAPALSKI, J., « The viability of interstate collaboration in the absence of federal climate change legislation », *DELPH*, 2011, pp. 486-490.

92. Certains lecteurs se demanderont peut-être la pertinence d'un tel chapitre par rapport à notre question de recherche, à savoir la question d'un risque de rupture de l'équilibre entre les pouvoirs. Une nouvelle fois, nous insistons sur la pertinence d'une vue d'ensemble des différents problèmes évoqués jusqu'ici. Dans le présent chapitre, nous avons tenté de mettre en exergue l'influence majeure que peuvent avoir certains instruments de coopération jouant une fonction para-constitutionnelle. Même si l'affirmation mériterait évidemment d'être nuancée, nous soulignons que de tels accords jouent le rôle qu'aurait dû normalement jouer la procédure de révision de la Constitution, telle qu'établie avec soin dans les trois pays étudiés. Or, comme nous l'avons vu plus tôt, dans la mesure où l'élaboration des instruments de coopération ne présente pas les mêmes garanties démocratiques que l'adoption de normes unilatérales classiques, nous pouvons d'autant plus insister sur le besoin criant d'un plus grand respect de la séparation des pouvoirs dans la formation de ces instruments contractuels.

PARTIE III. L'INSTAURATION DE GARANTIES SUPPLEMENTAIRES : QUELLES SOLUTIONS POUR L'AVENIR ?

93. Nous avons terminé la deuxième partie de ce mémoire en rappelant l'importance de tenir compte de l'ensemble des considérations évoquées afin de répondre à notre question de recherche. Rapidement, nous avons pu réaliser que plusieurs problèmes pouvaient être pointés du doigt - quant au respect du principe de séparation des pouvoirs - lorsque les exécutifs décident d'agir de concert pour réguler des politiques publiques au moyen d'instruments de coopération.

Cette étude comparée de la Belgique, du Canada et des Etats-Unis nous a également permis de déceler, pour chacun des Etats, les particularités les rendant plus ou moins enclins à tomber dans certains risques de déficit démocratique. Pour exemple, nous avons pu voir que le principe de souveraineté parlementaire protégeait le Canada du danger de lier définitivement les assemblées législatives à un accord auquel elles n'auront que peu participé, là où la Belgique ne peut vraiment compter sur un tel principe.

De la confrontation de ces trois systèmes, nous allons tenter, dans cette troisième et dernière partie, d'évoquer quelques pistes de solutions pour tenter de mieux sauvegarder le principe de séparation des pouvoirs lors de l'utilisation des instruments de coopération. Nous sommes parfaitement conscients que certaines des pistes que nous évoquerons semblent plus réalisables que d'autres. Notre but final consistera principalement à attirer l'attention du lecteur sur les améliorations futures vers lesquelles les instruments de coopération actuels au sein des trois États fédéraux pourraient se diriger à court et moyen termes. Bien que nous ferons référence aux trois pays étudiés, nous porterons ici notre attention sur le système belge plus particulièrement, puisqu'il s'agit du système institutionnel avec lequel nous avons la plus grande familiarité. Nous ne prétendons pas apporter la solution miracle à tous les problèmes évoqués, mais nous espérons susciter quelques réflexions chez le lecteur pour de futurs développements.

Nous évoquons, ci-après, la possibilité d'une coopération interparlementaire (Chapitre 1), les bienfaits d'une consécration institutionnelle des instruments de coopération (Chapitre 2), l'amélioration du rôle de contrôle des parlements (Chapitre 3) et enfin, la possibilité de préserver la liberté parlementaire ultérieure (Chapitre 4).

CHAPITRE 1. UNE COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE

94. La première hypothèse salvatrice que nous évoquons découle logiquement des conclusions tracées dans la première et deuxième partie de cette étude. Puisque le rôle des exécutifs est généralement prépondérant dans la coopération au sein d'un Etat fédéral, une faculté donnée aux parlements de pouvoir eux-mêmes se servir des instruments de coopération permettrait d'éviter les abus des gouvernements et de maintenir un meilleur respect de l'Etat de droit.

95-1. Le cas de la Belgique est à cet égard particulièrement intéressant. D'une part, nous avons vu précédemment que le Conseil d'Etat permet désormais que les assemblées législatives puissent conclure un accord de coopération⁴⁰⁴, même si l'étendue de ce pouvoir reste controversée⁴⁰⁵. Si la lettre de l'article 92bis LSRI ne semble pas s'opposer à cette nouvelle constatation, « *omwille van de ontstane verwarring verdient het wel aanbeveling om artikel 92bis BWHI uitdrukkelijk aan deze nieuwe realiteit aan te passen* »⁴⁰⁶.

95-2. D'autre part, un nouvel instrument de coopération est né suite à la sixième réforme de l'Etat. Le nouvel article 92bis/1 LSRI⁴⁰⁷ et l'article 42 de la loi spéciale relative aux Institutions Bruxelloises⁴⁰⁸ permettent aux parlements des entités fédérées – à l'exclusion du parlement fédéral⁴⁰⁹ – d'adopter ensemble des normes législatives nommées « décrets conjoints ». L'article 92bis/1, §4, alinéa 4 prévoit expressément que les décrets conjoints peuvent être utilisés

⁴⁰⁴ Voy. *supra*, n° 19.

⁴⁰⁵ Ainsi, Yannick Peeters considère que « *aangezien het parlementen niet is toegestaan om onderling samenwerkingsakkoorden te sluiten m.b.t. de prerogatieven van de wetgevende macht, zal het initiatiefrecht van de parlementen maar ten dele kunnen verhelpen aan het oligarchisch karakter van het Belgisch coöperatief federalisme* » (Y. PEETERS, « interparlementaire samenwerkingsakkoorden: van oligarchie naar democratie, en weer terug », *T.v.W.*, 2012, p. 194.) ; Prenant une opinion divergente, Kevin Munungu Lungungu estime que « la section de législation du Conseil d'Etat habilite les assemblées parlementaires à passer des accords de coopération ayant pour objet des matières qui dépassent le cadre de leurs prérogatives propres » et donc, qui dépassent leurs simples règlements internes (K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution à minima ? », *op. cit.*, p. 503.).

⁴⁰⁶ Y. PEETERS, « interparlementaire samenwerkingsakkoorden: van oligarchie naar democratie, en weer terug », *T.v.W.*, 2012, p. 194.

⁴⁰⁷ L. spec. du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 92bis/1, *M.B.*, 13 août 1988, p. 11367.

⁴⁰⁸ L. spec. du 12 janvier 1989 relatives aux institutions bruxelloises, art. 42, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667.

⁴⁰⁹ H. BORTELS, « Het gezamenlijk decreet – een bijkomend instrument van het coöperatief federalisme of een verdere stap richting het confederalisme? », *TBP*, 2015/2016, p. 312.

alternativement aux accords de coopération facultatifs et obligatoires. Une proposition de décret conjoint doit être soumis à une commission interparlementaire avant de passer devant les assemblées concernées⁴¹⁰ et instaure, dès lors, une implication majeure des membres des parlements. Cependant, le Conseil d'Etat, dans un avis très sévère⁴¹¹, n'a pas manqué de questionner l'opportunité de créer un nouvel instrument juridique au lieu d'améliorer le système des accords de coopération déjà bien en place⁴¹². La nature de ce nouvel instrument paraît de surcroît peu claire⁴¹³. La loi spéciale semble placer le décret conjoint au même niveau que les accords de coopération qu'il peut dès lors amender ou abroger⁴¹⁴. Il se situe à cet égard au dessus des décrets ordinaires qui ne possèdent pas un tel pouvoir.

96. Puisque les ententes intergouvernementales sont par essence un instrument de l'*executive federalism* et que les parlements n'y sont généralement pas impliqués, nous devons tenir un raisonnement différent pour le Canada. David Cameron a développé à cet égard l'idée d'implémenter, dans le système canadien, des instruments d'« *inter-legislative federalism* »⁴¹⁵. Ce concept vise à rétablir une plus grande implication des parlements, via notamment des conférences multilatérales ou la participation de parlementaires d'une collectivité dans la procédure d'un autre parlement⁴¹⁶. Mais jusqu'ici, il semble difficilement envisageable que le fédéralisme canadien mette à disposition des parlements un outil semblable aux ententes⁴¹⁷, dans la mesure où celles-ci sont encore considérées comme strictement politiques - et ce malgré leur importance dans la gestion des politiques publiques.

⁴¹⁰ P. CABOOR, H. EL BACHIRI, « De gezamenlijke decreten en ordonnanties schieten uit de startblokken », *TVW*, 2018, p. 154.

⁴¹¹ Proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, avis du Conseil d'Etat n° 52.303/AG du 20 novembre 2012, *Doc. parl.*, sess. ord. 2012-2013, n° 5 - 1815/2, pp. 2 et s.

⁴¹² M. JOASSART, M., L. JANS, C. MERTES, M. OSWALD, « Le Conseil d'Etat. Chronique de jurisprudence 2012, *R.B.D.C.*, 2014, p. 153. ; Nous mentionnons, en revanche, l'idée évoquée par Quentin Peiffer selon laquelle le décret conjoint pourrait néanmoins avoir une autre utilité, en permettant à la Région Wallonne de régler par un même acte des compétences régionales et des compétences communautaires qui lui auraient été transférées; Voy. Q. PEIFFER, « Le décret conjoint comme outil de simplification de l'exercice des compétences par la Région wallonne », *A.P.T.*, 2016, pp. 521 et s.

⁴¹³ H. BORTELS, *op. cit.*, p. 312.

⁴¹⁴ Q. PEIFFER, *op. cit.*, p. 521.

⁴¹⁵ D. CAMERON, « Inter-legislative Federalism », in *Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2004, pp. 463-479.

⁴¹⁶ *Ibid.*, p. 470 et s.

⁴¹⁷ A. BENZ, « Multilevel parliaments in Canada and Europe », *International journal*, 2010-2011, pp. 110 : « In Canada, this trend towards interparliamentary relations is much weaker, despite a continuous evolution of intergovernmental relations and despite concerns about a democratic deficit ».

97. Les Etats-Unis possèdent également des institutions - notamment la *National Conference of State Legislatures*⁴¹⁸ - visant à promouvoir un rôle actif des assemblées législatives dans le contexte fédéral. C'est donc un signe que tant le Canada que les Etats-Unis souhaitent promouvoir l'appui des parlementaires dans le développement du fédéralisme de leur pays, même si l'on ne retrouve pas encore dans ces deux Etats d'outils semblables aux décrets conjoints belges.

98. Naturellement, si donner la possibilité aux assemblées législatives d'initier la coopération entre collectivités politiques d'un Etat fédéral peut paraître une idée louable, cette piste ne résout pas directement les différents problèmes que nous avons évoqués dans la deuxième partie de ce mémoire. Tout au plus est-il créé une voie alternative aux instruments de coopération où le pouvoir exécutif joue le rôle principal. Ainsi, il nous semble nécessaire de promouvoir d'autres changements dans les différents systèmes de coopération, dans la mesure où les exécutifs sont bien souvent à la manœuvre dans les trois Etats fédéraux étudiés.

CHAPITRE 2. UNE PRISE EN COMPTE DES INSTRUMENTS DE COOPERATION DANS LA CONSTITUTION OU DANS UN TEXTE FONDAMENTAL

99. De nos propos ultérieurs, nous avons pu déduire qu'un cadre juridique clair est la pierre fondatrice nécessaire à l'établissement de contrôles de la part du pouvoir législatif et judiciaire. La Belgique se démarque des deux autres pays en prévoyant dans la loi spéciale un système détaillé d'élaboration des accords de coopération, malgré les lacunes que nous avons pu déceler. Les Etats-Unis, bien que le texte de la Constitution soit moins prolixe que la loi spéciale belge, ont également une disposition clé mettant en place la coopération au sein de l'Etat fédéral, ce qui a permis par la suite à la jurisprudence de développer les règles s'appliquant aux *interestate compacts*. En revanche, le Canada ne peut compter sur une telle consécration constitutionnelle, ni même une institutionnalisation des mécanismes de coopération⁴¹⁹.

⁴¹⁸ Voy. <http://www.ncsl.org> (consulté le 11 mars 2019).

⁴¹⁹ N. BOLLEYER, « Federal Dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: How Substates' Internal Organization Affects Intergovernmental Relations », *Publius*, 2006, p. 484. ; B. RIGAUD, B., « Comparaison des

100. Le fédéralisme canadien, profondément dualiste, serait donc inapte à instaurer une reconnaissance constitutionnelle écrite des ententes intergouvernementales⁴²⁰. Chaque ordre de gouvernement devant en principe fonctionner de manière totalement autonome, les relations entre les différentes collectivités n'ont pas été organisées et expliqueraient ainsi l'absence de consécration constitutionnelle⁴²¹. Or, l'exemple américain - et dans une moindre mesure l'exemple belge - montre qu'un système dualiste peut cependant reconnaître, sans remettre en question l'indépendance de chaque entité, un outil de coopération formel. Il est vrai que les ententes canadiennes se présentent sous des formes diverses et variées. Il nous paraît néanmoins envisageable qu'une forme plus encadrée des ententes puisse être reconnue dans les textes constitutionnels. Une telle initiative constituerait sans nul doute les prémices d'un plus grand respect de l'Etat de droit par les gouvernements canadiens lorsque ceux-ci coopèrent entre eux. « *An explicit legal framework governing the conclusion, ratification, modification, publicity and archiving of [intergovernmental agreements] would increase their visibility [and] could lead to the development of more a careful, precise and standardized use of language in the drafting of intergovernmental agreements* »⁴²².

Nous remarquons cependant un paradoxe du système canadien. Si une réforme constitutionnelle visant à inclure un cadre aux ententes intergouvernementales nous semble la bienvenue, n'oublions pas que ces mêmes ententes jouent un rôle para-constitutionnel essentiel au Canada et permettent ainsi de contourner un processus constitutionnel compliqué. C'est le serpent qui se mord la queue.

CHAPITRE 3. UN CONTROLE ACCRU DES PARLEMENTS

101. Dans ce chapitre, nous désirons évoquer brièvement quelques pistes qui permettraient d'augmenter la présence du pouvoir législatif dans le processus d'élaboration des instruments de coopération. Nous tentons dès lors de répondre aux problématiques évoquées dans le Chapitre 2 de la deuxième Partie de ce mémoire.

relations intergouvernementales au sein de quelques fédérations », *L'observatoire de l'Administration publique : l'Etat Québécois en perspective*, 2007, p. 22.

⁴²⁰ J. POIRIER, N. LEVRAT, « Le fédéralisme coopératif comme terrain de jeu du droit », *Fédéralisme Régionalisme*, 2018, disponible sur : <https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=1736> (consulté le 29 mars 2019).

⁴²¹ *Ibid.*

⁴²² J. POIRIER, « Intergovernmental agreements in Canada : at the Crossroads between Law and Politics », *op. cit.*, p. 455.

Section 1. La mise en place de commissions parlementaires

102. La première suggestion que nous faisons concerne la possibilité d'instaurer de manière systématique, des commissions parlementaires - des *committees* - spécifiquement en charge de la coopération entre les collectivités et des relations intergouvernementales. Une telle initiative, relativement commode à mettre en place, permettrait d'accroître le contrôle des parlementaires et d'assurer une plus grande transparence sur les négociations et l'élaboration des accords⁴²³. Par exemple, la tenue de débats parlementaires ou d'auditions devant ces commissions, composées entre autres de membres de l'opposition politique, aurait à notre égard pour conséquence de renforcer le poids du pouvoir législatif dans le cadre de ces instruments de coopération⁴²⁴.

103. En Belgique, le Parlement de la Région Wallonne, de la Région Flamande et de la Communauté française comprennent effectivement une commission de coopération pour la législature actuelle (2014-2019). En revanche, aucune commission parlementaire de coopération n'a été mise en place au niveau du Parlement fédéral ou du Parlement Bruxellois. Nous pensons que la généralisation de ces commissions parlementaires est souhaitable à l'avenir⁴²⁵.

Section 2. La possibilité pour les parlements de décider eux-mêmes lorsqu'un assentiment est nécessaire

104. Cette seconde proposition s'adresse essentiellement à la Belgique, dans la mesure où c'est dans notre Etat fédéral que les gouvernements jugent discrétionnairement si un accord de coopération nécessite l'assentiment des assemblées législatives concernées. Comme nous l'avons souligné, ce système offre aux exécutifs, en théorie comme en pratique, une merveilleuse opportunité de contourner un contrôle parlementaire pourtant déjà marginal⁴²⁶.

⁴²³ J.P. MEEKISON, H. TELFORD, H. LAZAR, *op. cit.*, pp. 10-11.

⁴²⁴ D. CAMERON, R. SIMEON, « Intergovernmental relations and democratic citizenship », *op. cit.*, p. 95.

⁴²⁵ Le Parlement Flamand comprend notamment une « *Controlecommissie voor Regeringsmededelingen* ». Il existe donc bien des exemples qui témoignent du souci de permettre à certaines commissions parlementaires de contrôler les faits et gestes du pouvoir exécutif. L'instauration systématique de commissions de contrôle de la coopération menée par les différents exécutifs du pays ne nous semble donc pas révolutionnaire ; Voy. <https://www.vlaamsparlement.be/commissies> (consulté le 5 avril 2019).

⁴²⁶ Voy. aussi J-G. LOWIES, « Quel accord culturel pour la Belgique du 21ème siècle? Le projet d'accord de coopération culturelle entre la Communauté française et la Communauté flamande: voyage au centre du malaise belge », *R.B.D.C.*, 2010, p. 223.

105. Deux pistes sont ici évoquées. La première possibilité consisterait à modifier l'article 92bis LSRI afin d'exiger que le consentement des parlements soit désormais obligatoire pour tous les accords de coopération⁴²⁷. Une deuxième option, moins radicale, consisterait à tout le moins à transmettre pour information l'ensemble des accords conclus aux parlements. Il conviendrait alors d'organiser un mécanisme permettant aux assemblées ou à une commission interparlementaire d'exiger que l'accord soit soumis aux assentiments législatifs nécessaires⁴²⁸.

Les deux propositions évoquées ci-dessus fermeraient donc la porte du chemin de traverse que les exécutifs n'ont malheureusement pas hésité à emprunter afin d'éviter l'implication des parlements dans la conclusion des accords de coopération.

Section 3. La possibilité pour les parlements d'agir autrement que par assentiment final

106. Nous avons vu qu'une autre critique faite aux trois instruments de coopération étudiés était de ne pas aménager une implication des parlements avant la phase finale de conclusion des accords. En effet, les solutions négociées entre les gouvernements sont généralement présentées aux assemblées législatives comme des faits accomplis. Une véritable épée de Damoclès pèse dès lors sur la tête des parlements, dans la mesure où le refus d'approuver les solutions dégagées par les exécutifs entraînerait l'anéantissement de longues années de négociation. Il semble donc politiquement difficilement envisageable qu'un parlement ait le courage de porter le poids de l'échec du processus tout entier.

Face à ce constat logique, il serait préférable, lorsque de potentielles objections pourraient naître dans le chef des parlementaires, que celles-ci soient transmises aux exécutifs bien avant l'accord final. Encore faut-il pour cela qu'un forum soit mis en place afin que les observations des assemblées puissent parvenir jusqu'aux négociateurs de l'accord. Nous prônons l'instauration d'une obligation, pour les gouvernements, de rapporter aux parlements devant lesquels ceux-ci sont politiquement responsables, leur intention de conclure un accord ainsi que du déroulement

⁴²⁷ Y. PEETERS, « Samenwerkingsakkoorden in het Belgische staatsrecht », *op. cit.*, p. 617.

⁴²⁸ *Ibid.*, pp. 617-618.

de la négociation et de sa mise en œuvre⁴²⁹ - la fréquence d'un tel rapport dépendant évidemment de la nature spécifique de l'accord.

107. Pour conclure ce chapitre, nous désirons devancer certaines critiques qui pourraient naître de nos propos. Certains diront que l'ajout de ces différentes soupapes de sécurité aura pour effet de complexifier la coopération entre les exécutifs et sans doute, ceux-ci auront-ils raison. Prenons l'exemple des ententes intergouvernementales canadiennes : leur principal atout est très certainement leur flexibilité⁴³⁰. Elles offrent aux exécutifs canadiens un instrument à même de répondre, sous une forme malléable, à divers enjeux contextuels. Cependant, elles ont bel et bien pour effet de renforcer considérablement le pouvoir de l'exécutif par rapport au pouvoir législatif et de troubler l'imputation des responsabilités de chaque exécutif, dans la mesure où les ententes font le plus souvent l'objet de « *back room negotiations* »⁴³¹. Dès lors, nous estimons qu'un droit de regard accru des parlements sur la coopération intergouvernementale n'est pas seulement souhaitable mais également crucial pour la sauvegarde du principe de séparation des pouvoirs.

CHAPITRE 4. UNE PORTE DE SORTIE POUR LES PARLEMENTS

108. Dans ce chapitre, nous proposons plusieurs pistes qui permettraient de résoudre une des critiques émises à l'égard du système belge des accords de coopération. Il nous paraît essentiel qu'un instrument de coopération né en grande partie de l'action du pouvoir exécutif ne puisse pas limiter la liberté parlementaire de manière éternelle. En effet, une conclusion contraire pourrait entraîner un marasme politique dans lequel la majorité politique d'une législature donnée serait à même, en travaillant avec une autre collectivité, de figer la réglementation d'une politique publique et d'ainsi, protéger celle-ci de toute possibilité d'amendement par une future majorité de couleur politique opposée. Des accords peuvent donc « *severely hamper the people's ability to continue to guide their own fate by strictly limiting a party state's power to respond to changing preferences and circumstances* »⁴³².

⁴²⁹ *Ibid.*, pp. 617-618.

⁴³⁰ C. SAUNDERS, « Conclusion : comparative experiences of intergovernmental Relations in Federal Systems », *op. cit.*, p. 454.

⁴³¹ *Ibid.*, p. 454.

⁴³² J. HADSAY, « Interstate Compacts in a Democratic Society: The Problem of Permanency », *Fla. L. Rev.*, 1997, pp. 7-8.

Cette hypothèse ne nous semble pas illusoire. Aux Etats-Unis, deux *states* à majorité républicaine pourraient ainsi conclure un *interstate compact* sur la protection de l'environnement et bloquer toute possibilité de changement de cette politique si l'un des *states* venait à passer dans le giron démocrate. En Belgique, une majorité socialiste à la Région Wallonne et à la Communauté française pourrait, anticipant une prochaine défaite électorale, sceller la réglementation d'une politique dans un accord de coopération afin d'empêcher le prochain gouvernement de modifier cette politique sans renégociation. Il se doit donc d'exister en permanence une porte de sortie - même cadenassée - permettant à une entité, lorsque l'accord ne sert plus l'intérêt général, de dénoncer l'accord et de pouvoir prendre des mesures dérogatoires vis-à-vis des principes établis contractuellement avec d'autres collectivités⁴³³.

109. Nous avons vu qu'au Canada, le principe de souveraineté parlementaire permettait à n'importe quelle assemblée législative de revenir à tout moment sur une parole donnée par l'exécutif à un ou plusieurs autres partenaires de l'Etat fédéral. Quant aux Etats-Unis, Jill Halayne postule que, malgré qu'il n'est utile qu'en dernier ressort, « *from a democratic perspective, the fact that Congress - perhaps with some state encouragement - can undo an agreement to which the states are largely confined mitigates the problem of permanence* »⁴³⁴. La Belgique est donc le seul des trois pays étudiés qui ne comporte pas la moindre échappatoire au caractère liant des accords de coopération. Nous évoquons ici trois hypothèses qui méritent à tout le moins considération afin de résoudre cette lacune du système belge.

Section 1. Limiter la durée des accords dans le temps

110. La première manière de pallier à cette difficulté consiste assez simplement à limiter la durée des accords de coopération dans le temps. Pour prendre l'exemple américain, Jim Rossi retient notamment plusieurs exemples d'*interstate compacts* d'une durée limitée, mais avec renouvellement automatique du *compact* en l'absence de notification expresse écrite plusieurs

⁴³³ On remarquera toutefois que de telles préoccupations ne touchent pas seulement les instruments de coopération, mais touchent également les contrats conclus par l'administration avec des personnes privées ou les traités internationaux. Cependant, d'une part, l'exécutif bénéficie de pouvoirs exorbitants lorsqu'il s'engage auprès de personnes privées et d'autre part, les traités internationaux touchent selon nous le plus souvent à des politiques différentes des instruments de coopération, ce qui justifie sans doute plus le caractère liant de ceux-ci. De plus, les traités internationaux prévoient généralement un mécanisme permettant aux Etats de sortir de l'accord.

⁴³⁴ J. HADSAY, « Interstate Compacts in a Democratic Society: The Problem of Permanency », *op. cit.*, p. 12.

mois avant la fin du terme de celui-ci⁴³⁵. Il y a donc un intérêt à ce que les parties prévoient explicitement la durée de validité de l'accord, durée après laquelle celui-ci cesserait d'exister, faute de volonté renouvelée de toutes les parties⁴³⁶. Notons toutefois que Yannick Peeters estime que même lorsqu'une limitation de la durée n'aurait pas été prévue, il est possible d'appliquer par analogie les principes de la Convention de Vienne sur le droit des traités⁴³⁷ qui prévoit des exceptions à la règle selon laquelle la possibilité de mettre fin à un traité dépend de la volonté commune des parties⁴³⁸.

Section 2. Instaurer une possibilité de dénonciation ou d'amendement unilatéral

111. Le professeur Hugues Dumont, pour lequel le principe *pacta sunt servanda* est crucial dans le système des accords de coopération⁴³⁹, a néanmoins soutenu qu'il serait judicieux de modifier la loi spéciale afin d'y insérer, à titre supplétif, une procédure de demande de modification ou de dénonciation des accords⁴⁴⁰. Le législateur spécial pourrait ainsi attirer l'attention des futurs gouvernements sur l'opportunité d'insérer, de manière systématique, une clause de hardship ou d'imprévision en cas de changement des circonstances qui avaient initialement justifié la conclusion d'un accord.

112. Il est également pertinent de comparer ici le système de l'article 92bis LSRI avec l'article 92bis/1 LSRI concernant les décrets conjoints qui prévoit en son §4, alinéa 2 que « le [décret conjoint] ne peut être abrogé que par un décret conjoint adopté par les mêmes Parlements ou par un décret adopté par un des Parlements concernés après une concertation ». Ainsi, l'hypothèse d'une dénonciation unilatérale est possible, mais seulement après concertation. Le Conseil d'Etat estime à cet égard qu'une abrogation unilatérale doit cependant respecter le

⁴³⁵ Voy. J. ROSSI, *op. cit.*, p. 722.

⁴³⁶ Y. PEETERS, « De uitvoering, wijziging en beëindiging van samenwerkingsakkoorden als bindende, intrafederale verdragen », *T.W.V.*, 2015, pp. 200-202.

⁴³⁷ Art. 60 à 62 Convention de Vienne sur le droit des traités, signée à Vienne le 23 mai 1969, approuvé par la loi du 10 juin 1992, *M.B.*, 25 décembre 1993, p. 28706.

⁴³⁸ Voy. Y. PEETERS, « Samenwerkingsakkoorden in het Belgische staatsrecht », *op. cit.*, pp. 616-617 : « een samenwerkingsakkoord kan net als een internationaal verdrag redelijkerwijze worden beëindigd ten gevolge van de schending van het akkoord (*exceptio non adimpleti contractus*), ingeval van een wezenlijke verandering der omstandigheden (*rebus sic stantibus*) of indien de uitvoering ervan onmogelijk is geworden (*overmacht*) ».

⁴³⁹ Hugues Dumont prône d'ailleurs l'idée qu'il soit reconnu explicitement dans la Constitution que les accords de coopération dument approuvés sont hiérarchiquement supérieurs aux actes législatifs ultérieurs, afin de garantir la clarté de ce régime de coopération.

⁴⁴⁰ H. DUMONT, « L'Etat belge résistera-t-il à sa contractualisation ? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération », *op. cit.*, p. 325.

principe de loyauté fédérale⁴⁴¹, telle que dégagé par la Cour constitutionnelle⁴⁴². Nous estimons qu'un tel régime pourrait tout à fait, de manière analogue, s'appliquer aux accords de coopération, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas obligatoires puisque dans cette hypothèse, la matière se doit d'être réglée en coopérant.

Nonobstant cette proposition, l'opinion majoritaire actuelle nous fait penser qu'une telle modification du régime actuel des accords de coopération ne semble pas à l'ordre du jour. Le Conseil d'Etat a vu plutôt d'un mauvais œil la possibilité pour un parlement de modifier unilatéralement un décret conjoint élaboré collectivement avec d'autres collectivités⁴⁴³, tandis que d'autres auteurs se demandent si « la mise en place d'un pouvoir de dénonciation unilatérale au profit des parlements [est] totalement appropriée »⁴⁴⁴.

113. En tout cas, cette analyse nous permet à tout le moins de souligner l'intérêt de ce débat qui semble encore loin d'être tranché. Un compromis entre le respect de la parole donnée et la liberté démocratique pourrait peut-être être atteint en prévoyant que la contravention à des engagements antérieurs pourra donner lieu à un dédommagement à l'égard des entités qui souhaitaient le *statu quo*⁴⁴⁵.

Section 3. Une prépondérance du Sénat en cas d'impasse

114. Cette dernière proposition est sans nul doute celle qui fera l'objet des plus fortes réticences de la part des lecteurs. Néanmoins, l'évolution du droit peut-elle se faire sans propositions nouvelles? Suite notamment à l'analyse du système américain, nous émettons la possibilité qu'il soit donné à la collectivité fédérale belge, et plus particulièrement au Sénat, un rôle prépondérant dans le système des accords de coopération.

⁴⁴¹ Proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, avis du Conseil d'Etat n° 52.303/AG du 20 novembre 2012, *Doc. parl.*, sess. ord. 2012-2013, n° 5 - 1815/2, pp. 7-8.

⁴⁴² C. Const., 30 juin 2004, n°119/2004, *M.B.*, 22 juillet 2004, p. 56932 : « B.3.3. Le principe de la loyauté fédérale, lu en combinaison avec le principe du raisonnable et de la proportionnalité, signifie que chaque législateur est tenu, dans l'exercice de sa propre compétence, de veiller à ce que, par son intervention, l'exercice des compétences des autres législateurs ne soit pas rendu impossible ou exagérément difficile ».

⁴⁴³ Nous estimons que le Conseil d'Etat accorde actuellement peu d'importance aux considérations démocratiques évoquées dans ce mémoire, privilégiant la stabilité des relations entre les collectivités sur le respect du principe de séparation des pouvoirs.

⁴⁴⁴ K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution a minima ? », *op. cit.*, p. 523.

⁴⁴⁵ J. POIRIER, « Une source paradoxale du droit constitutionnel canadien: les ententes intergouvernementales », *op. cit.*, p. 23.

§1. Un nouveau rôle pour le Sénat

115. La nouvelle réforme du Sénat serait-elle donc une occasion de reconsidérer la place de l'entité fédérale dans le système des accords de coopération ? Hugues Dumont estimait lui-même « [qu'il] conviendrait d'avoir un débat, dans le prochain Sénat, par exemple, sur la fonction des accords de coopération et, peut-être sur des mécanismes subsidiaires à mettre en œuvre en cas d'inertie des parties contractantes »⁴⁴⁶.

116. Il est à cet égard intéressant de constater que, dans les prémices de l'adoption de l'article 92*bis* LSRI, des propositions d'amendement avaient déjà été émises afin de donner à la collectivité fédérale, un rôle unique dans la conclusion des accords de coopération. Les travaux préparatoires font état de deux amendements proposés en commission⁴⁴⁷. D'une part, un sénateur suggéra d'insérer dans l'article 92*bis* que « les clauses [des] accords [puissent] être modifiées par la voie d'amendements adoptés à la majorité des deux tiers par le Parlement national ». D'autre part, un autre sénateur proposa, dans le contexte des accords de coopération obligatoires⁴⁴⁸ et en cas d'inaction sévère des régions, que l'autorité fédérale puisse prendre l'initiative d'inciter les parties à négocier un accord, voire même à se substituer aux régions pour prendre les décisions nécessaires⁴⁴⁹. Cette dernière proposition d'amendement établissait donc un délai raisonnable pour l'engagement des négociations et l'adoption des accords obligatoires, faute de quoi, l'entité fédérale serait autorisée à intervenir⁴⁵⁰. Les amendements ont cependant tous deux été rejetés par 15 voix contre 5. Bien que seule la première proposition d'amendement puisse être mise en

⁴⁴⁶ H. DUMONT, « L'Etat belge résistera-t-il à sa contractualisation ? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération », *op. cit.*, p. 344.

⁴⁴⁷ Projet de loi modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, *Doc. parl.*, Sén., 1988, n° 405-2, pp. 157-158.

⁴⁴⁸ Accord auquel la collectivité fédérale ne serait pas elle-même partie.

⁴⁴⁹ L'amendement visait à l'époque à introduire un §4 et un §5 qui seraient libellés comme suit :

« §4. Si, douze mois après l'entrée en vigueur de la présente loi, les Régions n'ont pas encore entamé de négociations pour préparer un accord de coopération dans les matières visées aux §§ 2 et 3 du présent article, le pouvoir national prendra l'initiative d'inviter toutes les parties concernées à entamer et à mener de telles négociations.

§5. Si, trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, les accords de coopération visés aux §§ 2 et 3 du présent article n'ont pas été conclus faute de consensus, le pouvoir national central prendra les décisions nécessaires engageant les Communautés et/ou les Régions. »

⁴⁵⁰ D'après la justification de l'amendement: «Une telle intervention est indispensable si l'on veut éviter de mettre en péril une série de services d'utilité publique ».

parallèle à la crainte de limiter la liberté parlementaire ultérieure, les deux propositions montrent que l'idée de donner un rôle prééminent à la collectivité fédérale existe depuis des décennies.

117. Dans la plupart de Etats fédéraux, le parlement fédéral est bicaméral. La seconde chambre est souvent censée représenter les entités fédérées. Si tel est le cas des Etats-Unis et de la Belgique depuis la sixième réforme de l'Etat, le Canada fait exception à la règle⁴⁵¹. Nous constatons cependant que même lorsque la seconde chambre est représentée de la sorte, elle ne se voit souvent pas pour autant confier un rôle pivot dans la mise en place du fédéralisme coopératif⁴⁵², comme cela peut-être le cas en Allemagne, en Autriche et en Afrique du Sud⁴⁵³.

118. Il nous semble cependant qu'il y a là une opportunité à saisir pour le fédéralisme belge : la sixième réforme de l'Etat aurait pu donner au Sénat un rôle « d'arbitre » dans les relations intergouvernementales. Ce rôle pourrait notamment consister à accorder, sur demande d'une collectivité fédérée, le retrait de celle-ci de l'accord⁴⁵⁴. Évidemment, le Sénat reste avant tout une chambre du parlement fédéral et l'idée semble, dès lors, mettre en péril le sacro-saint principe d'égalité entre les collectivités du pays. Il n'en reste pas moins que la répartition des compétences en Belgique présente de nombreux défauts⁴⁵⁵, dont notamment « l'absence de tout mécanisme de contrainte de l'entité fédérale [qui] semble, dans de nombreuses hypothèses, très impuissante à imposer son dernier mot »⁴⁵⁶.

Certes, il s'agirait là d'un bouleversement de l'ordre établi. Nonobstant ce constat, il faut reconnaître que l'idée est à tout le moins attrayante pour répondre au déficit démocratique auquel les accords de coopération sont confrontés. Donner la possibilité de modifier ou dénoncer les accords de coopération à une assemblée législative dont la composition est faite en sorte de représenter l'ensemble des collectivités politiques du pays, permettrait de mettre en place un mécanisme qui bénéficierait des mêmes vertus que le pouvoir du Congrès américain aux Etats-Unis.

⁴⁵¹ J. POIRIER, N. LEVRAT, « Le fédéralisme coopératif comme terrain de jeu du droit », *op. cit.*

⁴⁵² C. SAUNDERS, « Conclusion : comparative experiences of intergovernmental Relations in Federal Systems », *op. cit.*, p. 452.

⁴⁵³ *Ibid.*, pp. 452-453.

⁴⁵⁴ On peut évidemment imaginer bien des hypothèses, le cadre de ce mémoire ne nous permet pas d'aller plus loin à cet égard.

⁴⁵⁵ M. REUCHAMPS, J. DODEIGNE, *op. cit.*, pp. 126-127.

⁴⁵⁶ C. BEHRENDT, « pistes de réflexion comparative évoquées lors d'un colloque de mai 2008 », cité dans M. REUCHAMPS, J. DODEIGNE, *op. cit.*, p. 127.

§2. Autres illustrations d'une prépondérance du fédéral

119. De plus, n'oublions pas que même en Belgique où l'égalité entre les différentes entités est poussée à son paroxysme, il existe néanmoins des hypothèses dans lesquelles l'entité fédérale possède de plus grandes prérogatives que les autres entités. Premièrement, l'entité fédérale joue un rôle central dans la conclusion des traités internationaux⁴⁵⁷, même si celle-ci n'en est pas signataire. L'objectif est ici de garantir une certaine uniformité de la diplomatie belge. L'article 81 LSRI prévoit notamment que le Roi doit être informé de l'intention d'une collectivité fédérée d'entamer des négociations en vue de la conclusion d'un traité international⁴⁵⁸. Le Conseil des ministres peut émettre des objections vis-à-vis de cette intention, entraînant ainsi la suspension du processus de conclusion du traité. Cette possibilité pour le fédéral d'émettre des objections se transforme même en véritable droit de veto dans une série d'hypothèses prévues à l'article 81, §4 LSRI⁴⁵⁹. Deuxièmement, la collectivité fédérale est habilitée à se substituer à une des collectivités fédérées lorsque celle-ci est coupable d'un défaut de transposition d'une directive européenne⁴⁶⁰, en vertu de l'article 169 de la Constitution⁴⁶¹. Ces deux exemples démontrent bien qu'une prévalence de l'entité fédérale dans le système des accords de coopération pourrait parfaitement être concevable, de telles prérogatives existant déjà dans le cadre de la politique internationale.

Section 4. Bilan des pistes évoquées pour sauvegarder la liberté parlementaire

120. D'aucun diront que la mise en place d'une échappatoire législative affaiblirait grandement la stabilité d'une coopération déjà rendue ardue par les spécificités linguistiques et

⁴⁵⁷ S. PAQUIN, « Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared », *The Hague Journal of Diplomacy*, 2010, pp. 187-189.

⁴⁵⁸ L. spec. du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 81, *M.B.*, 13 août 1988, p. 11367.

⁴⁵⁹ « §4. Faute de consensus, le Roi peut, dans les trente jours suivant l'expiration du délai visé au § 3, alinéa 1er, par arrêté motivé et délibéré en Conseil des Ministres, confirmer la suspension de la procédure envisagée par le Gouvernement lorsque:

1. la partie cocontractante n'est pas reconnue par la Belgique;
2. la Belgique n'entretient pas de relations diplomatiques avec la partie cocontractante;
3. il ressort d'une décision ou d'un acte de l'État que les relations entre la Belgique et la partie cocontractante sont rompues, suspendues ou gravement compromises;
4. le traité envisagé est contraire à des obligations internationales ou supranationales de la Belgique ».

⁴⁶⁰ Etude comparative sur la transposition du droit communautaire dans les Etats membres réalisée pour le Parlement européen, disponible sur <http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/07/pe378.294-fr.pdf> (consulté le 7 avril 2019), p. 11.

⁴⁶¹ Const. art. 169.

institutionnelles propres à la Belgique. À l'heure où l'harmonie entre le Nord et le Sud du pays semble de plus en plus houleuse, n'est-il pas dangereux d'insérer une possibilité de mettre fin aux accords de coopération unilatéralement ? Ce serait oublier à nouveau de prendre en compte la pratique des accords qui prouvent bel et bien que même avec une nouvelle porte de sortie, il est plus que probable que les collectivités respecteraient strictement les accords conclus et qu'elles opteraient politiquement pour la renégociation des accords plutôt que de les anéantir unilatéralement. Une fois de plus, les enjeux politiques d'une bonne coopération basée sur la confiance réciproque ne peuvent être oubliés.

CONCLUSION

121. Nous avons commencé ce mémoire en citant un célèbre passage du roman de Lewis Carol⁴⁶². Cette phrase prend désormais tout son sens à la lumière des éclaircissements que nous avons tenté d'apporter tout au long de cette étude. Nous avons insisté à de maintes reprises sur l'équilibre délicat que les instruments de coopération se doivent d'atteindre. Il paraît en effet tout autant essentiel de préserver l'efficacité de ceux-ci que de garantir que, via ces instruments, les exécutifs ne puissent s'affranchir des contrôles et limites auxquels ils seraient normalement confrontés en agissant seuls. De même, la pondération entre d'une part, les principes contractuels - dont le respect de la parole donnée - qui régissent les instruments de collaboration et d'autre part, la possibilité pour les représentants du peuple de pouvoir faire face aux changements de circonstances librement, est évidemment difficile à définir.

122. Suite à nos analyses, nous pouvons conclure que la balance tend trop souvent à pencher du côté le plus avantageux pour le pouvoir exécutif qui bénéficie ainsi d'une grande liberté dans la mise en œuvre de ces instruments, avec des exigences de publicité atténuées, un contrôle parlementaire réduit et une possibilité fortement limitée de remettre en question la validité de tels instruments par voie juridictionnelle.

123. Concernant plus spécifiquement la Belgique, nous avons pu voir combien le « pays du compromis » semblait justement en être à court concernant la pratique des accords de coopération. Pour chaque danger que les instruments de collaboration peuvent poser par rapport au principe de séparation des pouvoirs, le système belge s'est souvent montré comme l'un des plus critiquables. Les ententes intergouvernementales canadiennes présentent également un déficit démocratique considérable, notamment car les parlements sont totalement exclus du processus d'adoption de celles-ci et car leur statut est infiniment flou. Finalement, les *interstate compacts* américains, bien qu'imparfaits, semblent partiellement immunisés des critiques que nous avons émises. Bien sûr, notre analyse comparative est par définition limitée : par exemple,

⁴⁶² « *Would you tell me, please, which way I ought to go from here? That depends a good deal on where you want to get to* ».

les *administrative agreements*⁴⁶³ aux Etats-Unis, dont la pratique est également importante, ne possèdent pas les soupapes de sécurité des *interstate compacts*. L'on remarque cependant que les trois instruments de coopération analysés remplissent généralement des fonctions similaires - explicites ou tacites, comme leur fonction para-constitutionnelle - et sont confrontés aux mêmes défis démocratiques.

124. Le 29 avril 1959, le président américain Harry S. Truman donna une conférence à l'Université de Columbia lors de laquelle il argumenta que « *the [American] Constitution didn't set up a government for efficiency, but one which would operate for the benefit of the people under it. [...] Whenever you have an efficient government, you have a dictatorship* »⁴⁶⁴. Bien que ces propos doivent être pris en compte dans le contexte de leur époque, nous ne pouvons nous empêcher de penser, à la fin de ce mémoire, qu'un parallèle troublant peut être fait avec le sujet ici étudié. L'objet même du droit public d'un Etat de droit n'est-il pas de poser les balises qui encadrent chacun des pouvoirs afin de sauvegarder les idéaux démocratiques ?

Il nous paraît dès lors anormal d'affaiblir les bastions démocratiques de façon trop importante lorsqu'*in fine*, les normes sont consensuelles plutôt qu'unilatérales. Il est bien sûr évident que des instruments négociés par le pouvoir exécutif - qui, pour des raisons logistiques, est le pouvoir le mieux placé pour se prêter à un tel exercice - entraîneront par la force des choses une marginalisation - ne fut-ce légère - du pouvoir législatif. Cependant, « le fédéralisme ne peut servir de Cheval de Troie pour permettre aux exécutifs de faire ensemble ce que les règles de droit public leur interdisent - au nom de considérations démocratiques - de faire seuls »⁴⁶⁵.

125. En conclusion, nous sommes donc convaincus que dans le labyrinthe fédéral, un autre chemin puisse être emprunté à l'avenir, un chemin plus respectueux de ce qui constitue le cœur même de l'Etat de droit. Le principe de séparation des pouvoirs - bien que remis en

⁴⁶³ Et dont certains peuvent s'apparenter clairement à des ententes intergouvernementales canadiennes de second plan.

⁴⁶⁴ H. TRUMAN, propos rapporté par le Columbia Daily Spectator, Number 108, 29 April 1959, <http://spectatorarchive.library.columbia.edu/cgi-bin/columbia?a=d&d=cs19590429-01.1.1&srpos=&dliv=none&st=1&e=-----en-20--1--txt-IN-chris+baio----> (consulté le 17 janvier 2019).

⁴⁶⁵ J. POIRIER, K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre 'sources du droit' et soft law », *op. cit.*, p. 937.

question - reste selon nous l'une des pierres fondatrices de nos démocraties et il est crucial que la coopération, aussi bénéfique soit-elle, se plie au respect de ce principe.

126. Cette étude nous a permis de comprendre que le droit constitutionnel doit s'ouvrir à d'autres disciplines afin d'envisager certaines situations sous un angle nouveau. Les juristes sont parfois trop enclins à se fier uniquement à la force juridique des normes pour en analyser leurs dangers. Une analyse de sciences-politiques au contraire, se concentrera davantage sur l'impact pratique des normes consensuelles qui sont généralement respectées avec la plus grande ferveur, peu importe leur statut juridique⁴⁶⁶. C'est certainement en liant ces deux approches que nous serons à même de trouver la meilleure harmonie collaborative.

⁴⁶⁶ J. POIRIER, « Intergovernmental Relations in Federal Systems: Ubiquitous, Idiosyncratic, Opaque, and Essential », *Fifty Shades of Federalism*, 2018, disponible sur <http://50shadesoffederalism.com/theory/intergovernmental-relations-in-federal-systems-ubiquitous-idiosyncratic-opaque-and-essential/> (consulté le 29 Mars 2019), p. 4.

BIBLIOGRAPHIE

1. LEGISLATION ET AUTRES

1.1. INTERNATIONALE

- Art. 60 à 62 Convention de Vienne sur le droit des traités, signée à Vienne le 23 mai 1969, approuvé par la loi du 10 juin 1992, *M.B.*, 25 décembre 1993, p. 28706.

1.2. BELGIQUE

- Const. art. 169.
- L. spec. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.
- L. spec. du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 13 août 1988, p. 11367.
- L. spec. du 12 janvier 1989 relatives aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667.
- L. spec. du 6 janvier 2014, modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, art. 2, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8637.
- Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, art. 55, §1, *M.B.*, 18 janvier 1984, p. 611.
- Loi du 23 janvier 1989 sur la juridiction visée aux articles 92bis, § 5 et § 6, et 94, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 24 janvier 1989, p. 1203.
- Loi coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, art. 3, *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461.

Accord de coopération:

- Acc. coop. du 15 septembre 1993 entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capital, relatif à certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles, *M.B.*, 30 novembre 1993, p. 25567.
- Acc. coop. du 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, *M.B.*, 19 juillet 1996, p. 19517.
- Acc. coop. du 25 juillet 1997 entre la Communauté flamande et la Communauté française concernant la perception de la redevance radio et télévision sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles – Capitale, *M.B.*, 21 février 1998, p. 4944.
- Acc. coop. du 2 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que des normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers, non publié.

Travaux préparatoires:

- Projet de loi modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr., 1988, n° 516/1.
- Projet de loi modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, *Doc. parl.*, Sén., 1988, n° 405-2.
- Avant-projet de décret relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l'emploi ainsi qu'à la reconversion et au recyclage professionnels, avis 25.969/2 du Conseil d'état du 26 mai 1997, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 1997-1998, n°319/1.
- Évaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales, Rapport du 30 mars 1999, Notes de service du Sénat, *Doc. Parl.*, Sén., 1998-1999.
- Exposé général des budgets des recettes et dépenses pour l'année budgétaire 2001, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2000-2001, n° 906/1.
- Projet de décret du 22 novembre 2001 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB, avis 32.367/VR du Conseil d'État, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2001-2002, n° 269/1.
- Avant-projet portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007, avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2007-2008, n° 4-568/1.
- Avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération-cadre relatif à la Formation en alternance, conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française, avis 45.023/2/V du Conseil d'Etat du 8 septembre 2008, *Doc.*, Parl. Comm. fr., sess. ord. 2008-2009, n°615.
- Avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 9 septembre 2010 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne, avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Parl. wallon, sess. ord. 2010-2011, n° 347/1.
- Proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, avis 52.303/AV/AG du Conseil d'État, *Doc. parl.*, 2012-2013, n° 5-1815/2.
- Proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, Amendement, *Doc. parl.*, Sen. 2012-2013, n° 5-1815/3, p. 2.
- Proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, avis du Conseil d'Etat n° 52.303/AG du 20 novembre 2012, *Doc. parl.*, sess. ord. 2012-2013, n° 5 - 1815/2.
- Proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, avis du Conseil d'Etat n° 52.303/AG du 20 novembre 2012, *Doc. parl.*, Sen., sess. ord. 2012-2013, n° 5 - 1815/2.

1.3. CANADA

- *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3, reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, no 5, art. 91-95.
- *Loi sur le ministère du Conseil Exécutif*, RLRQ, 1984 c. M-30, art. 3.6.2., al. 2.
- *Government Organization Act*, RSA 2000, ch. G-10.
- *Intergovernmental Affairs Act*, RSNL 1990, ch. I-13.
- *Government Organization Act*, RSA 2000, ch. G-10, Section 11.
- *Council of Maritimes Premiers Act*, S.N.B., ch. 29, s.8.
- *Access to Information Act*, R. S. C., 1985, ch. A-1.

Entente:

- Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains, signé le 5 février 1991, disponible sur <http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/divers/Accord-canada-quebec-immigration-francais.pdf> (consulté le 30 octobre 2018).

1.4. ETATS-UNIS

- Articles de la Confédération, article VI, alinéa 2
- US Const., article I, section 7, al. 3 ; article I, section 10, alinéa 3 ; article III, section 2, alinéa 1 ; art. VI, al. 2 ; 10th Amendment.

Compact :

- New York-New Jersey Port Authority Compact (1921).
- Interstate Compact For Juveniles (1955)
- Delaware River Basin Compact (1961)
- Interstate compact to Conserve Oil and Gas (1967)
- Multistate Tax Compact (1967)
- Pest Control Compact (1968)
- The Midwestern Higher Education Compact (1991)
- Interstate Insurance Product Regulation Compact (2002)
- Great Lakes Basin Compact (2008)
- The Physical Therapy Licensure Compact (2016)
- Atlantic States Marine Fisheries Compact (1941)

2. JURISPRUDENCE

2.1. BELGIQUE

- C. const., 3 mars 1994, n° 17/94, *A.P.T.*, 1995, p. 216, note P. COENRAETS.
- C. const., 30 juin 2004, n°119/2004, *M.B.*, 22 juillet 2004, p. 56932.
- C. const., 14 juillet 2004, n° 132/2004, *M.B.*, 30 juillet 2004, p. 58474.
- C. const., 23 juin 2011, n°112/2011, *M.B.*, 17 octobre 2011, p. 63596.
- C. const., 9 juillet 2013, n°98/2013, *M.B.*, 15 octobre 2013, p. 73832.
- C. const., 28 avril 2016, n°62/2016, *M.B.*, 8 juillet 2016, p. 44474.
- Cass., 23 juin 1978, *Pas.*, 1978, p. 1212.
- Cass. (ch. réun.), 12 février 1996, *J.T.*, 1996, p. 281.
- C.E. (6^e Ch.), 25 mars 2003, n° 117.483, *A.P.M.*, 2004, p. 60.
- C.E., 19 décembre 2003, *Cinaert c. Commission Intercommunautaire de Contrôle des Films*, n° 126.674, *C.D.P.K.*, 2005, p. 809, note J. DEBRY.
- C.E., 7 juin 2010, *De Coster c. Région de Bruxelles-Capitale et Commission communautaire commune*, n°204.847, *T.B.P.*, 2011, p. 165.

2.2. CANADA

- *Renvoi relatif à la loi anti-inflation*, [1976] 2 S.C.R.
- *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* [1978] 2 R.S.C. 1198.
- *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada* [1991] 2 R.C.S. 525.
- *Colombie-britannique (Milk Board) c. Grinish*, [1995] 2 R.C.S. 895, par. 30.
- *Canadian Environmental Law Association v. Minister of the Environment*, T-337-98, F.C.T.D., 5 juin 2000, A-446-99.
- *Commissioner of Official Languages v. Canada (department of Justice)*, F.C.T.D., T-2170-98, 23 mars 2001.
- *Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires c. Canada (Commission du lait)*, [2001] 3 C.F. 20 (C.F.).
- *UL Canada Inc. c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 143.
- *Boucher c. Stelco* [2005] 3 R.C.S. 279.
- *Renvoi relatif à la réglementation pancanadienne des valeurs mobilières* [2018] CSC 48.

2.3. ETATS-UNIS

- *Poole v. Fleegeer*, 36 U.S. (11 Pet.), 185 (1837)
- *Virginia v. Tennessee*, 148 U.S. 503 (1893).
- *Wharton v. Wise*, 153 U.S. 155, 168-169 (1894) ;
- *Louisville Bridge Company v. United States*, 242 U.S. 409 (1917).
- *Hinderlider v. La Plata River & Cherry Ditch Co.*, 304 U.S., 92, 104 (1938).
- *Delaware River Joint Toll Bridge Commission v. Colburn*, 310 U.S. 419 (1940).
- *U.S. Steel Corp. V. Multistate Tax Comission*, 434 U.S. 452 (1978).
- *Cuyler v. Adams*, 449 U.S. 433, 438 (1981)
- *Texas v. New Mexico*, 482 U.S. 124, 128 (1987).
- *Troxel v. Granville*, 530 U.S. 57, 65 (2000).

3. DOCTRINE

3.1. DROIT COMPARE

- BAKVIS, H., BROWN, D., « Policy Coordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes in Canada and the United States », *Publius*, 2010, pp. 484-507.
- BENZ, A., « Multilevel parliaments in Canada and Europe », *International journal*, 2010-2011, pp. 109-125.
- BOLLEYER, N., « Federal Dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: How Substates' Internal Organization Affects Intergovernmental Relations », *Publius*, 2006, pp. 471-502.
- HINAJEROS, A., « free movement, federalism and institutional choice: a Canada-EU comparison », *The Cambridge Law Journal*, 2012, pp. 537-566.
- PAQUIN, S., « Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared », *The Hague Journal of Diplomacy*, 2010, pp. 173-197.
- PELLETIER, B., « Les relations intergouvernementales au Canada, vues dans une perspective horizontale », in *The ways of Federalism in Western countries and the horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Berlin, Springer, 2013, pp. 13-37.
- POIRIER, J., *Keeping Promises in Federal Systems: the Legal Status of Intergovernmental Agreements, with Special Reference to Belgium and Canada*, Thèse Cambridge, 2004, 259 p.
- POIRIER, J., « Intergovernmental Relations in Federal Systems: Ubiquitous, Idiosyncratic, Opaque, and Essential », *Fifty Shades of Federalism*, 2018, disponible sur

<http://50shadesoffederalism.com/theory/intergovernmental-relations-in-federal-systems-ubiquitous-idiosyncratic-opaque-and-essential/> (consulté le 29 Mars 2019)

- POIRIER, J., « Quand le « non-droit » fait la loi : Les accords de coopération et l'hypothèse du pluralisme juridique », *SSRN*, 2015, pp. 1-21.
- POIRIER J., LEVRAT N., « Le fédéralisme coopératif comme terrain de jeu du droit », *Fédéralisme Régionalisme*, 2018, disponible sur <https://popups.uliege.be/443/1374-3864/index.php?id=1736> (consulté le 29 mars 2019).
- REUCHAMPS, M., DODEIGNE J., « Dialogue comparatif : le partage des compétences et les relations intergouvernementales dans les fédérations belge et canadienne », in *Le Fédéralisme en Belgique et au Canada : comparaison sociopolitique*, De boek, Bruxelles, 2009, pp. 123-128.
- SAUNDERS, C., « Conclusion : comparative experiences of intergovernmental Relations in Federal Systems », in *Intergovernmental relations in Federal systems*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 440-498.
- SIMEON, R., RADIN, B., « Reflections on Comparing Federalisms: Canada and the United States », *Publius*, 2010, pp. 357-365.
- VANDER GEETEN, V., « Le pouvoir de dépenser en Belgique et au Canada: gage d'efficacité ou entorse au fédéralisme? », *R.B.D.C.*, 2008, pp. 335-367.
- WATTS, R., *Executive federalism : a comparative analysis*, Ontario, Queen's University press, 1989.

3.2. BELGIQUE

- BATSELE, D., MORTIER, T., SCARCEZ, M., « Chapitre II - Les accords de coopération et les décrets conjoints » in *Initiation au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 553-561.
- BORN, C-H., « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *Rev. jur. Environ.*, 2013, pp. 205-229.
- BORTELS, H., « Het gezamenlijk decreet – een bijkomend instrument van het coöperatief federalisme of een verdere stap richting het confederalisme? », *TBP*, 2015/2016, pp. 311-322.
- CABOOR, P., EL BACHIRI, H., « De gezamenlijke decreten en ordonnanties schieten uit de startblokken », *TVW*, 2018, pp. 150-154.
- COENRAETS, P., « Les accords de coopération dans la Belgique fédérale », *A.P.T.*, 1992.
- DE WILDE D'ESTMAEAL, T., « Les accords de coopération comme mécanisme de prévention et de solution des conflits », in *Les conflits d'intérêts, quelle solution pour la Belgique de demain ?*, Namur, la Charte, 1990, pp. 90-138.
- DUMONT, H., « Chapitre 5 - Les défédéralisations à l'épreuve de l'homogénéité et de l'exclusivité des compétences », in *La Sixième Réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis?*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2015, p. 97-137.

- DUMONT, H., « L'Etat belge résistera-t-il à sa contractualisation ? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération », *Rev. dr. U.L.B.*, 2006, pp. p. 314-344.
- DUMONT H., A. BAILLEUX, « Esquisse d'une théorie des ouvertures interdisciplinaires accessibles aux juristes », *Droit et Société*, 2010, pp. 275-293.
- DUMONT H., « La para-légalité, un instrument de connaissance pour expliquer la mutation de certaines illégalités en sources formelles du droit », in *Les sources du droit revisitées*, Bruxelles/Limal, Anthemis, 2012, pp. 649-655.
- DUMONT H., « La Constitution : la source des sources, tantôt renforcée, tantôt débordée », in *Les sources du droit revisitées – La théorie des sources du droit*, Limal, Anthemis, 2013, Vol. 4, pp. 101-190.
- EL BERHOUMI, M., DETROUX, L., CLARENNE, J., DE BROUX, P., LEROUXEL, H., MOSSOUX, Y., NENNEN, C., RIZCALLAH, C., TULKENS, N., VAN DROOGHENBROECK, S., VAN EECKHOUTTE, D., VAN MEERBEECK, J. « La Cour constitutionnelle face au Pacte budgétaire européen : un arrêt sans intérêt ? », *J.T.*, 2017, pp. 565-582.
- HACHEZ, I., « Le soft law : qui embrasse trop mal étroit ? », in *Les sources du droit revisitées*, Bruxelles/Limal, Anthemis, 2012, pp. 539-586.
- JOASSART, M., JANS, L., MERTES, C., OSWALD, M., « Le Conseil d'Etat. Chronique de jurisprudence 2012 », *R.B.D.C.*, 2014, pp. 83-166.
- LEJEUNE, Y., *Droit constitutionnel belge, Fondement et Institutions*, Bruxelles, Larcier, 2017.
- LOWIES, J-G., « Quel accord culturel pour la Belgique du 21ème siècle? Le projet d'accord de coopération culturelle entre la communauté française et la communauté flamande: voyage au centre du malaise belge », *R.B.D.C.*, 2010, pp. 189-232.
- MOERENHOUT, R., « De samenwerking tussen de federal Staat, de gemeenschappen en de gewesten (1996-2000) », *T.B.P.*, 2001, pp. 595-623.
- MOERENHOUT R., « De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten – Recente ontwikkelingen », *T.B.P.*, 1996, p. 279.
- MUNUNGU LUNGUNGU, K., « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution a minima ? », in *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique du soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 487-526.
- ORBAN, H., « Les accords de coopération obligatoires les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2011, pp. 3-22.
- PEETERS, Y., « interparlementaire samenwerkingsakkoorden: van oligarchie naar democratie, en weer terug », *T.v.W.*, 2012, pp. 173-194.
- PEETERS, Y., « De uitvoering, wijziging en beëindiging van samenwerkingsakkoorden als bindende, intrafederale verdragen », *T.W.V.*, 2015, pp. 198-221.
- PEETERS, Y., « Samenwerkingsakkoorden in het Belgische staatsrecht », *R.W.*, 2015-16, pp. 603-619.

- PEETERS, Y., « De plaats van samenwerkingsakkoord in het constitutioneel kader », Bruges, Die keure, 2016.
- PEIFFER, Q., « Le décret conjoint comme outil de simplification de l'exercice des compétences par la Région wallonne », *A.P.T.*, 2016, pp. 517-524.
- POIRIER, J., MUNUNGU LUNGUNGU, K., « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre 'sources du droit' et soft law », in *Les sources du droit revisitées*, Limal, Anthemis, 2012, pp. 889-937.
- POIRIER, J., « Les accords de coopération dans le processus de réformes institutionnelles : instrument d'exécution ou d'ingénierie constitutionnelle ? », in *Les accords du Lambermont : approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage ?*, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 63-119.
- POIRIER, J., "Who is Afraid of (Con)Federalism?" in *(Con)Federalism: Cure or Curse?*, Brussels, Rebel initiative, 2015, pp. 27-41.
- POIRIER, J., « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *Rev. dr. U.L.B.*, 2006, pp. 261-314.
- POIRIER, J., « Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium », *Regional & Federal Studies*, 2002, vol. 12, pp. 24-54.
- POIRIER, J., « The Belgian Federation : Tools of Appeasement, Instruments of Confrontation », in *Variety of Federal Governance – Major Contemporary Models*, Cambridge, Cambridge University press, 2011, pp. 344-377.
- POPELIER, P., SINARDET, D., « Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur », in *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatshervorming ?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, pp. 3-31.
- RENDERS, D., « Dans quelle mesure le principe de la séparation des pouvoirs fait-il interdiction au juge de condamner l'administration à réparer en nature le dommage causé par sa faute extracontractuelle? », note sous Cass., 4 septembre 2004, *R.G.D.C.*, 2015, pp. 571-579.
- ROMAINVILLE C., « Les multiples visages de la « séparation des pouvoirs », in *Les visages de l'Etat. Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 697-714.
- UYTENDAELE, M., COENRAETS, P., « Les accords de coopération », *C.H. CRISP*, n° 1325, n 1991, pp. 3-41.
- UYTENDAELE M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- UYTENDAELE, M., *Précis de droit constitutionnel belge: Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 871.
- VANDROOGENBROECK, S., « De la révolution copernicienne et des nouvelles forces motrices, considérations diverses sur la répartition des compétences à l'aube de la sixième réforme de l'Etat », in *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatshervorming ?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, pp. 231-261.

- VANRYKEL, F., « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ? », *R.B.D.C.*, 2017, pp. 223-245.
- VERDUSSEN, M., *Justice constitutionnelle*, Larcier, Bruxelles, 2012.

3.3. CANADA

- ALBERT, R., « The difficulty of constitutional amendment in Canada », *Alberta Law Review*, 2015, pp. 85-114.
- ADAM, M-A, BERGERON J., BONNARD, M., « Intergovernmental Relations in Canada : Competing Visions and Diverse Dynamics », in *Intergovernmental relations in Federal systems*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 135-173.
- ANDERSON G., GALLAGHER, J., « Intergovernmental Relations in Canada and the United Kingdom », in *Constitutional politics and The territorial question in Canada and the United Kingdom : Federalism and Devolution compared*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 19-46.
- BANKES, N., « Co-Operative Federalism: Third Parties and Intergovernmental Agreements and Arrangements in Canada and Australia », *Alberta law review*, 1991, pp. 792-838.
- BEAUDOIN, G-A., *Le Fédéralisme au Canada : les institutions, le partage des pouvoirs*, Montréal, Wilson et Lafleur, 2000
- BOTCHWAY, C., « The need for executive federalism in federal-provincial relations: The Canadian example », *J. Public Adm. Policy Res.*, 2017, pp. 68-75.
- CAMERON, D., « Inter-legislative Federalism », in *Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2004, pp. 463-479.
- CAMERON, D., SIMEON, R., « Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism », *Publius*, 2002, pp. 49-71.
- CAMERON D., SIMEON R., « Intergovernmental Relations and Democratic Citizenship », in *Governance in the Twenty-First Century*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2000, pp. 58-119.
- DUPRE, J.S., « Réflexion sur l'efficacité du fédéralisme de concertation », in *Les relations intergouvernementales*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 1986.
- GAUVIN, J-P., « Les relations intergouvernementales et la coordination des politiques publiques au Canada : Entre relations formelles et informelles », Thèse, s.l., 2017, pp. 1-145.
- KASSEN, T. R., « The Federal-Provincial Labour Market development agreements : brave new model of collaboration », in *Federalism, Democracy and Labour Market Policy in Canada*, Montréal, Queen's University press, 2000, p.
- LITHWICK, D., « Un pas de deux : La répartition des pouvoirs législatifs entre le fédéral et les provinces aux articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1867 », *Publication de recherche de la Bibliothèque du Parlement*, 2015, disponible sur

<http://publications.gc.ca/site/eng/9.811512/publication.html> (consulté le 30 septembre 2018).

- MCROBERTS, K., « L'unilatéralisme, le bilatéralisme et le multilatéralisme en tant qu'approches du fédéralisme canadien », in *Les relations intergouvernementales*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada, Ottawa, 1985, pp. 83-147.
- MEEKISON, J.P., TELFORD, H., LAZAR, H., « The Institutions of Executive Federalism: Myths and Realities », in *Reconsidering the institutions of Canadian Federalism*, Kingston/Montréal, Queen's University Press, 2002, pp. 3-31.
- NOEL, A., « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières », in *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2006, pp. 305-338.
- PELLETIER, B., « Bijuridisme au Canada et Son Impact sur le Droit Constitutionnel et sur les Relations Intergouvernementales », *R.G.D.*, 2010, pp. 251-281.
- PERREAULT, F., « La justiciabilité et le contrôle des ententes intergouvernementales au Canada, ou les garanties d'une contractualisation des rapports fédéraux », présentation lors 85e Congrès de l'ACFAS à l'Université McGill (Montréal), 2017.
- POIRIER, J., « Intergovernmental agreements in Canada : at the Crossroads between Law and Politics », in *Reconsidering the institutions of Canadian Federalism*, Kingston/Montréal, Queen's University Press, 2002, pp. 425-462.
- POIRIER, J., « Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale : aux confins du droit et du non-droit », in *Le fédéralisme dans tous ses États : gouvernance, identité et méthodologie*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 441-474.
- POIRIER, J., « Souveraineté parlementaire et armes à feu : le fédéralisme coopératif dans la ligne de mire ? », *R.D.U.S.*, 2015, pp. 47-131.
- POIRIER, J., « Une source paradoxale du droit constitutionnel canadien: les ententes intergouvernementales », *R.Q.D.C.*, 2009, pp. 1-31.
- POIRIER, J., « Le partage des compétences et les relations intergouvernementales au Canada », in *Le Fédéralisme en Belgique et au Canada : comparaison sociopolitique*, De boek, Bruxelles, 2009, pp. 107-122.
- POIRIER, J., « Les fédérations belges et canadiennes : essai de comparaison synthétique et systématique », *Rev. dr. U.L.B.*, 2009, pp. 13-32.
- POIRIER, J., « The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective », *Public law*, 2001, pp. 134-157.
- RIGAUD, B., « Comparaison des relations intergouvernementales au sein de quelques fédérations », *L'observatoire de l'Administration publique : l'Etat Québécois en perspective*, 2007, pp. 1-39.
- SMILEY, D., « An Outsider's Observations of Federal-Provincial Relations Among Consenting Adults », in *Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, Toronto, Richard Simeon, 1979, pp. 105-113.

- SWINTON, K., « Federalism under Fire: The Role of the Supreme Court of Canada », *Law and Contemporary Problems*, 1992, pp. 121-145.
- TURCOTTE, M-A., *Comment faire indirectement ce qu'on ne peut faire directement : le pouvoir du fédéral de dépenser à l'épreuve du fédéralisme Canadien*, Thèse, s.l., 2012.
- WATTS, R., « Participation of federated entities in federal policy-making », in *Federalism : turning diversity into harmony, sharing best practices*, Bruxelles, Lannoo, 2005, pp. 1-20.

3.4. ETATS-UNIS

- AGRANOFF, R., « What Is the Role of Intergovernmental Relations in Federalism? », *Public Administration Review*, 2011, pp. 68-77.
- ALBERT R., « Amending constitutional amendment rules », *International Journal of Constitutional law*, 2015, pp. 655-685.
- ANDERSEN D., « Straddling the Federal–State Divide: Federal Court Review of Interstate Agency Actions », *Iowa Law review*, 2016, pp. 1601-1650.
- BLEVINS, S., « Congressional Consent and the Permission for States to enter into Interstate compacts », document du Council of State governments, disponible sur <http://knowledgecenter.csg.org/kc/content/congressional-consent-and-permission-states-enter-interstate-compacts> (consulté le 25 septembre 2018).
- BOWMAN A., « Horizontal federalism : exploring interstate interactions », *J Public Adm Res Theory*, 2004, pp. 537-546.
- BOWMAN A., WOODS, N. D., « Strenght in numbers : why States join Interstate Compacts », *State Politics & Policy Quarterly*, 2007, pp. 347-368.
- BOWMAN A., WOODS, N. D., « Why States Join Interstate Compacts », *The Council of State Governments*, 2017, pp. 19-23.
- BOWMAN A., WOODS, N. D., « Blurring Borders : The Effect of Federal Activism on Interstate Cooperation », *SAGE journal*, 2011, pp. 859-884.
- BOWMAN A., WOODS, N. D., « Expanding the Scope of Conflict: Interest Groups and Interstate Compacts », *Social Science Quarterly*, 2010, pp. 669-688.
- BREVARD C., REEVES, C., « Intergovernmental Relations: A View from the States Author(s) », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1974, pp. 99-107.
- BRIGGETT, M. S., « State Supremacy in the Federal Realm : The interstate Compact », *Envtl. Aff. L. Rev.*, 1991, pp. 751-772.
- BRODY M., « Circumventing the Electoral College: why the National Popular Vote Interstate Compact survives constitutional scrutiny under the compact clause », *Legislation and Policy Brief*, 2013, pp. 33-64.

- BROUN, C., BUENGER, M., MCCABE, M., MASTERS, R., *The evolving Use and the changing role of Interstate Compacts : a practitioner's guide*, Chicago, ABA, 2006.
- BUENGER, M., LITWAK, J., MASTERS, R., MCCABE, M., *The Evolving Law and Use of Interstate Compact*, Chicago, ABA Publishing, 2016.
- BULMAN-POZEN, J., « Executive federalism comes to America », *Virginia law review*, 2016, pp. 953-1030.
- BULMAN-POZEN J. « Federalism as a Safeguard of the Separation of Powers », *Columbia Law Review*, 2012, pp. 459-506.
- CELLER, E., « Congress, compacts and interstate authorities », *DJCLPP*, 1961, pp. 682-702.
- COHEN, J., « Interstate compact : an evaluation », *J. Air Pollut Control Assoc*, 1967, pp. 676-678.
- DRAKE, I., « Federal Roadblocks: The Constitution and the National Popular Vote Interstate Compact », *Publius*, 2013, pp. 681-701.
- DRAPALSKI, J., « The viability of interstate collaboration in the absence of federal climate change legislation », *DELPF*, 2011, pp. 469-493.
- DUNBAR, L., « Interstate compacts and Congressional Consent », *Virginia law review*, 1950, pp. 753-763.
- FEATHERSTONE, J., « Existing Interstate Compacts: The Law and the Lessons », *Tol. J. Great Lakes' L. Sci. & Pol'y*, 2001, pp. 271-284.
- FLORESTANO, P., « Past and Present Utilization of Interstate Compacts in the United States », *Publius*, 1994, pp. 13-25.
- GREVE, M., « Turning federalism right-side up », *Constitutional Commentary*, 2012, pp. 305.
- HADSAY, J., « Interstate Compacts in a Democratic Society: The Problem of Permanency », *Fla. L. Rev.*, 1997, pp. 1-47.
- HAMILTON, A., JAY, J., MADISON, J., *The Federalist*, Indianapolis, the Gideon Edition, 2001.
- HOLLIS, D., « Unpacking the Compact clause », *Texas Law review*, 2009, pp. 1-61.
- KOZA, J., FADEM, B., GRUESKIN, M., MANDELL, M., RICHIE, R., ZIMMERMAN, J., *Every vote equal: a state-based plan for electing the president by national popular vote*, Los Altos, National Popular Vote Press, 2013.
- MANN, R., « A horizontal Federalism Solution to the Management of Interstate Aquifers : considering an Interstate compact for the High Plains Aquifer », *Texas Law review*, 2009, pp. 391-413.
- MORROW W., « The Case for an Interstate Compact APA », *American Bar Association*, 2003, pp. 1-8.
- MULLER D.T., « The Compact Clause and the National Popular Vote Interstate Compact », *Election*

Law Journal, 2007, pp. 372-393.

- NICHOLSON-CROTTY, S., WOODS, N., BOWMAN A., KARCH, A., « Policy Innovativeness and Interstate Compacts », *Policy Studies Journal*, 2014, pp. 305-325.
- RICHIE, R., « A Binding Agreement Reforming the Electoral College with Interstate Compacts », *National Civic Review*, 2007, pp. 38-46.
- ROSSI, J., « Constitutional isolationism and the limits of state separation of powers as a barrier to interstate compacts », *Marquette law review*, 2007, pp. 721-738.
- RUBENSTEIN, H., « The interstate compact – a survey », *Temp. L.Q.*, 1953, pp. 320-329.
- SANKARAN V.S., « Out of State and out of Luck: The Treatment of Non-Custodial Parents under the Interstate Compact on the Placement of Children », *Yale L. & Pol'y Rev.*, 2006, pp. 63-94.
- SCHLAGER, E., HEIKKILA, T., « Resolving water conflicts : a comparative analysis of interstate River compacts, *Policy Studies Journal*, 2009, pp. 367-392.
- SMITH, T., « Intergovernmental relations in the United States in an Age of partisanship and executive assertiveness », in *Intergovernmental relations in Federal systems*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 411-439.
- VALENCIA, P. C., « Combination Among the States: Why the National Popular Vote Interstate Compact is an Unconstitutional Attempt to Reform the Electoral College », *Journal on Legislation*, 2018, pp 1-40.
- WINSTON, A., « Interstate compact in the United States », *Report of the Law Library of Congress*, 2018, pp.1-10.
- ZAZYCKI, S., « The legal structure of an Interstate Water Compact : implication for a Great Lakes Interstate Water Compact », *Tol. J. Great Lakes' L. Sci. & Pol'y*, 2003, pp. 459-471.
- ZIMMERMAN, J. F., « a beginner's guide to interstate compact », *Journal of Insurance Regulation*, 2004, pp. 65-75.
- ZIMMERMAN, J., *Interstate Cooperation : compacts and administrative agreements*, New York, State University of New York Press, 2013.
- ZIMMERMAN, J., « Trends in Interstate Relations », *The book of the States*, 2005, pp. 33-35.
- ZIMMERMANN, F., WENDELL, M., *The Law and Use Interstate Compacts*, Lexington, The Council of State governments, 1961.
- ZIMMERMANN, F., *Horizontal federalism : Interstate Relations*, New York, State university of New York press, 2011.
- ZOHAR, S., « A deal is a deal in the West, or is it? *Montana v. Wyoming* and the Yellowstone river compact », *DJCLPP*, 2011, pp. 160-173.

3.5. SOURCES ETRANGERES

FRANCE :

- DUBREUIL C-A, « La para-légalité administrative », *Revue française de droit administratif*, 2013, pp.737-740.
- MONTESQUIEU, C-L. de S., *De l'esprit des lois*, 1748.
- PIMENTEL, C.M., « Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique ? », *Pouvoirs*, 2002, pp. 119-131.

ROYAUME-UNI :

- HOBBS, T., *Léviathan*, 1651.
- LOCKE, J., *Two Treatises of Government*, 1690, Paris, Vrin, 1997, p. 219.

3.6. DIVERS

- TRUMAN, H., propos rapporté par le Columbia Daily Spectator, Number 108, 29 April 1959, <http://spectatorarchive.library.columbia.edu/cgi-bin/columbia?a=d&d=cs1959042901.1.1&srpos=&dli v=none&st=1&e=-----en-20--1--txt-IN-chris+baio----> (consulté le 17 janvier 2019).

