

Le fédéralisme coopératif belge

Etat des lieux à la lumière de ses principaux instruments

Mémoire réalisé par
Amandine Cossement

Promoteur
Marc Verdussen

Année académique 2014-2015
Master en droit

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

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

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

« Le flambeau de l'étude éclaire ta raison »¹

Alphonse de Lamartine.

¹ X., *Oeuvres complètes d'Alphonse de Lamartine*, Bruxelles, éditions Jules Boquet, 1830, p. 16

Avant-propos

Il est étonnant de constater qu'écrire un mémoire, arriver à ses fins relate d'un double sentiment paradoxal. A l'image du célèbre jeu de l'oie, être positionné sur la case départ revient à choisir son sujet. Emprunt d'optimisme et certain que le thème choisi n'a pas fait couler la moindre goutte d'encre, tout le dynamisme de l'étudiant y est rencontré afin d'avancer, le plus loin possible.

Au fur et à mesure de la partie, il y est découvert un parcours semé d'embûches. Il n'est point ici question de « case prison » mais bien de « retour à la case départ ». En effet, plus nous écrivons, plus nous investiguons sur ledit sujet et plus nous nous remettons en question. Les doctrines divergent, les documents analysés nous amènent loin, très loin voire trop loin dans nos recherches et nous perdons doucement le fil conducteur. C'est à ce point précis que doit vivement être remercié notre promoteur, M. Marc Verdussen, car outre la curiosité qu'il a suscitée en moi pour cette fondamentale discipline qu'est le droit constitutionnel, il a montré une écoute attentive et a fait preuve d'une pédagogie efficace m'aidant finement à me recadrer.

Ensuite, lorsqu'arrivent les derniers instants, la relecture, la mise en page, les derniers changements, la case « arrivée » pointe le jour. Et pourtant, nous la redoutons. Un sentiment de contentement nous envahit, car ça y est, le Saint Graal du Master 2 est devant nous. Cependant une curieuse sensation se fait connaître. Nous perdons pied et le doute s'immisce peu à peu. Suis-je dans le « bon » ? Aurais-je du parler de tels propos, plutôt que de ceux-ci ? Mon avis est-il judicieux et pertinent ? A ce titre, je dois remercier François-Xavier pour sa patience, sa présence, son aide inconditionnelle et son réconfort ainsi que ma famille, mon tout, pour m'avoir soutenue durant ces années.

Et puis, enfin, une once de fatalité se fait voir ; ce travail se condense en une soixantaine de pages, à nous de rester donc avec nos doutes, nos insatisfactions et surtout cette frustration de ne pas pouvoir écrire d'avantage... Autant de chamboulements, lesquels, *in fine*, façonnent la richesse d'un mémoire.

Table des matières

Avant-propos ... p. 4

Introduction ... p. 7

Partie I : Le fédéralisme, un modèle étatique en crise ... p. 11

Chapitre 1 : Le glissement d'un idéaliste Etat unitaire vers un Etat fédéral ... p. 11

Section 1 : Absence d'une forme étatique idéale ... p. 11

Section 2 : La naissance du fédéralisme belge ... p. 13

§ 1 : La mise en place ... p. 13

§ 2 : Les particularités du fédéralisme belge ... p. 14

Chapitre 2 : Considération d'un garde-fou : la loyauté fédérale ... p. 16

Section 1 : Origine du concept ... p. 16

Section 2 : Le sens apporté par la Cour constitutionnelle ... p. 19

Section 3 : Efficience de la norme de contrôle ... p. 20

Partie II : La coopération comme modèle organisationnel gagnant ? ... p. 24

Chapitre 1 : Favoriser les initiatives communes ... p. 28

Section 1 : Les actes conjoints ... p. 28

§ 1 : Les accords de coopération ... p. 28

i. Obligatoires / facultatifs ... p. 28

- Obligatoires ... p. 28

- Facultatifs ... p. 30

- Horizontaux / verticaux ... p. 31

ii. Place dans la hiérarchie des normes et contrôles juridictionnels .p.32

- Parties à la convention ... p. 32

- Classification selon la nature de l'acte ... p. 33

iii. Juridiction de coopération ... p. 35

iv. Lacunes, faiblesses et controverses ... p. 37

§ 2 : Les décrets conjoints ... p. 38

i. Intromission de l'instrument dans l'arsenal législatif ... p. 38

ii. Mise en place ... p. 39

iii. Leur mise en œuvre dans l'avenir ... p. 41

Section 2 : La coopération procédurale ...	p. 42
§ 1 : La transmission d'informations ...	p. 44
§ 2 : L'obtention d'un avis préalable ...	p. 45
i. L'avis simple ...	p. 45
ii. L'avis conforme ...	p. 46
§ 3 : L'association d'autres autorités à la décision ...	p. 47
§ 4 : L'accord ...	p. 47
§ 5 : L'approbation ...	p. 48
§ 6 : La proposition ...	p. 48
§ 7 : La concertation ...	p. 49

Chapitre 2 : Promouvoir le dialogue par des lieux de rencontre ... p. 51

Section 1 : Le Comité de concertation ...	p. 51
§ 1 : Un préalable, la notion de conflit d'intérêt ...	p. 51
§ 2 : Présentation du Comité de concertation ...	p. 52
§ 3 : Fonctionnement et rôles ...	p. 53
i. Mission courante ...	p. 53
ii. Excès de compétence ...	p. 55
iii. Conflit d'intérêt ...	p. 57
§ 4 : Conférences interministérielles ...	p. 59
i. Facultatives ...	p. 60
ii. Obligatoire ...	p. 61

Section 2 : La communauté métropolitaine de Bruxelles ...	p. 62
§ 1 : Présentation de l'instrument ...	p. 62
§ 2 : Arrêt de la Cour constitutionnelle ...	p. 64
§ 3 : Approche critique de ce mécanisme ...	p. 66

Conclusion ... p. 68

Bibliographie ... p. 72

Introduction

« Le fédéralisme belge est original, ce qui contribue, d'ailleurs à l'intérêt de l'étudier »².

Atypique, la Belgique l'est sans conteste. Eu égard au constat que chaque Etat présente naturellement des caractéristiques propres, la Belgique rassemble de surcroît des traits quelque peu originaux, hors du commun. Nonobstant le fait qu'elle soit à la fois l'un des plus petits pays au monde et un jeune Etat d'à peine 185 ans, cela ne l'empêche aucunement de faire parler d'elle sur le plan international.

En effet, outre le fait que la Belgique ait une véritable assise culturelle internationalement reconnue³- il peut à cet égard être évoqué le concept de « Belgitude »⁴ - elle joue un rôle déterminant dans l'aventure communautaire. A ce propos, elle fut l'un des pays fondateurs de l'Union européenne⁵ et on y retrouve le siège de ses principales institutions. Elle se montre dès lors comme précurseur de la reconnaissance de droits supranationaux et défenseur des valeurs communes transcendantes des différents Etats membres.

La préoccupation européenne fait donc partie intégrante du quotidien de la Belgique qui se trouve pourtant et paradoxalement déjà fort malmenée par son propre ordre juridique interne. En effet, depuis sa naissance, la Belgique a connu six importantes réformes institutionnelles qui ont métamorphosé son mode de fonctionnement, ses institutions et plus largement son organisation étatique, la transformant au départ d'un Etat unitaire en un Etat fédéral.

Ces réformes institutionnelles qui déferlent laissent à penser à une succession de compromis sans cesse remis en cause⁶ amenant à un pertinent questionnement afin de savoir si le

² A. LETON, «Les régions et les communautés», *La Belgique. Un Etat fédéral en évolution*, sous la dir. de A. Leton, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 103.

³ La Belgique a ratifié le 24 juillet 1996 la convention relative à la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, signée à Paris le 16 novembre 1972 et s'est vue attribuée pas moins de 11 biens belges inscrits sur la liste du patrimoine mondial culturel.

⁴ J. LEMAN, « Quelques réflexions anthropologiques au sujet de la Belgitude et de la crise de l'Etat belge », *Belgitude et crise de l'Etat belge*, sous la dir. de H. Dumont, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1989, p. 163.

⁵ Elle fut parmi les six pays ayant conclu le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, signé à Paris le 18 avril 1951.

⁶ B. JEANNEAU, « Introduction. La réinsertion de la Belgique dans le paysage institutionnel commun », *La Belgique. Un Etat fédéral en évolution*, sous la dir. de A. Leton, Bruxelles, Bruylant, 2001, p.5.

fédéralisme belge se trouve ou non sur un « terrain mouvant »⁷. Les crises politiques et houleux débats semblent être, par voie de conséquence, le corolaire évident de ces remaniements organisationnels. A ce propos, faut-il rappeler l'affligeant record mondial de la plus longue crise politique de l'histoire que la Belgique a battu en 2011⁸. Le masque est tombé, le monde international le sait, la Belgique est en mal de vivre.

Une question peut dès lors se poser sous l'angle d'une certaine introspection: le fédéralisme des années 1970, qui était perçu comme la forme étatique idéale et fédératrice⁹, ne serait-il pas devenu lui-même une source de conflit ? Une fracture croissante entre les deux grands groupes linguistiques belges ne cesse d'être constatée depuis l'avènement de l'Etat fédéral. Des dissensions entre les différents partis politiques belges augmentent et ces derniers tirent bien entendu profit de cette mésentente en se positionnant en faveur ou non de cette tendance fédérale¹⁰.

Partant de ce constat, il pourrait être avancé qu'il est sans doute indéniable qu'un aussi jeune pays doive prendre le temps de mettre en place une organisation étatique durable, répondant tant aux besoins culturels qu'économiques de l'ensemble de sa population hétéroclite. Un regard plus sombre pencherait quant à lui pour un profond malaise trouvant son fondement dans des intérêts véritablement antagonistes au nord et au sud du pays relatifs à sa forme étatique. Sous ce rapport et malgré les diverses réformes que la Belgique a déjà opérées, il semble donc impossible qu'elle connaisse à long terme une certaine stabilité et une paisible cohésion institutionnelle.

Pour l'heure, force est de constater qu'avec cette mésentente communautaire synchronique, il est compliqué pour la Belgique de se penser comme une entité politique supérieure ou, à tout le moins, différente d'une simple addition de ses composantes sans véritable effet de levier¹¹.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Record relayé par de nombreux médias nationaux et internationaux. Voy. notamment : "Belgique : la crise politique égale un record du monde de durée", 17 février 2011, www.rtl.be/info (consulté le 04 mars 2015) ; "Belgique/crise : record du monde atteint", 28 mars 2011, www.lefigaro.fr/flash-actu (consulté le 04 mars 2015); "Belgium to have new government after world record 541 days", by Bruno Waterfield, 06 décembre 2011, www.telegraph.co.uk/news (consulté le 04 mars 2015).

⁹ A. MÉAN, *La Belgique de papa : 1970, le commencement de la fin*, Bruxelles, De Boeck, 1989, p. 210.

¹⁰ H. DUMONT, "Un impossible dialogue ? Deux communautés dans la tourmente", *Singulière Belgique*, sous la dir. de A. Von Busekist, Paris, Fayard, 2012, p. 29.

¹¹ F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 656.

Dans ce contexte, il est donc primordial de trouver des solutions afin d'éviter que les composantes de l'Etat ne s'enferment dans un schéma statique et sans échange amenant à une paralysie et bloquant *de facto* la mise en œuvre et la bonne gestion des différentes attributions¹². Il importe également de préserver une vision institutionnelle commune¹³, appréhendée sous la forme d'une collaboration efficace et attrayante pour ne pas tomber dans une concurrence et une mésentente intraétatique. En ce sens, il peut donc être affirmé que des mécanismes de collaboration entre les composantes d'un Etat fédéral sont nécessaires à une « bonne gestion »¹⁴ de l'Etat dans son ensemble. Il est de surcroît admis qu'elle représente « le gage de l'équilibre et de la viabilité »¹⁵ de celui-ci.

Partant de ce postulat, ce travail aura pour but de s'attarder sur le droit positif belge afin de déceler s'il existe des formes de coopération intraétatique. Sous cet angle, le fédéralisme coopératif belge sera abordé à travers le prisme d'instruments collaboratifs qui, pour certains, existaient avant la sixième réforme de l'Etat et, pour d'autres, ont été mis sur pied par cette dernière (Partie II).

Après cette analyse, il sera tenté de répondre, en guise de conclusion, à la question de savoir si le fédéralisme coopératif belge a été mis en œuvre comme une simple soupape de décompression face aux tensions communautaires présentes ou bien, *a contrario*, s'il se présente comme une véritable assurance d'une pérennisation étatique.

Afin d'y réagir de façon éclairée, il importe d'apprécier, sous un angle critique, l'efficacité des instruments de coopération que connaît, s'il échet, le droit positif belge. Mais tout d'abord, étant entendu que le fédéralisme coopératif est inhérent à tout Etat fédéral¹⁶, il importe de s'immiscer un bref instant dans le contexte institutionnel de la Belgique. Il y sera abordé la forme particulière du fédéralisme belge, plus spécifiquement quelques-uns de ses

¹² V. DE BRIANT, « Contribution à l'étude des 'arrangements fédératifs', de l'Etat fédéral à l'Etat unitaire décentralisé », *Fédéralisme. Régionalisme*, Vol. IX, num. 2, Le fédéralisme sans l'Etat fédéral, 1999, visible sur : <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=795> (consulté le : 2 mars 2015).

¹³ F. DELPÉRIÉ, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 656.

¹⁴ Ph. CATTOIR, Ph. DE BRUYCKER, H. DUMONT, H. TULKENS, E. WITTE, « Introduction », *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge au 21^e siècle*, sous la dir. de Ph. Cattoir, Ph. De Bruycker, H. Dumont, H. Tulkens, E. Witte, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 22.

¹⁵ K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution a minima ? », *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, sous la dir. de M. Uyttendaele et J. Sautois, Limal, Anthémis, 2013, p. 487.

¹⁶ D. KEYAERTS, « Coöperatief federalisme 2.0 of niet ? (Nieuwe) toepassingen van bestaande technieken en / of andere (nieuwe) technieken van samenwerking », *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, sous la dir. de A. Alen ; B. Dalle ; K. Muylle ; W. Pas ; J. Van Nieuwenhove ; W. Verrijdt, Brugge, die Keure, 2014, p. 45.

aspects et de ses faiblesses qui ont conduit au climat chaotique et désunioniste que la Belgique connaît actuellement (Partie I, chap. 1) ainsi qu'un concept intégrateur et véritable siège du fédéralisme coopératif, celui de « loyauté fédérale » (Partie I, chap. 2).

Partie I : Le fédéralisme, un modèle étatique en crise

« Le droit constitutionnel belge est un droit en constante mutation. Il est l'image de l'Etat dont il constitue le socle juridique »¹⁷.

Chapitre 1 : Le glissement d'un idéaliste Etat unitaire vers un Etat fédéral

Section 1 : Absence d'une forme étatique idéale

Il est désuet voire chimérique de penser que la forme organisationnelle par principe d'un Etat est celle d'un Etat unitaire centralisé¹⁸. Comme l'explique Marc Uyttendaele, penser à un tel système relève de la « théorie pure »¹⁹ lorsqu'il est notamment observé la complexité des Etats quant à leur étendue territoriale²⁰ et leur nombre d'habitants²¹.

Bien qu'il soit constaté plus globalement que la forme étatique de référence des sociétés contemporaines occidentales soit celui de « l'occident démocratique libéral »²², il en résulte cependant une diversité de modèles²³. Le patrimoine historique d'un Etat est donc à l'origine des variantes de l'idéal type unitaire qu'il connaîtra. En d'autres termes, la forme étatique qu'un pays revêtira sera fonction de sa richesse culturelle.

Outre ce constat, il peut être ajouté que le modèle étatique subit des transformations par également « l'ébranlement de son système de valeurs »²⁴ se traduisant d'une part, par le fait que le monde est actuellement façonné par des éléments aussi impondérables²⁵ qu'incertains²⁶ et ensuite par une croissance de « l'hyper individualisme »²⁷. Le passé d'un état amorce donc les germes d'une certaine forme organisationnelle étatique tandis que le monde politique et les gouvernants la façonneront et l'aménageront au fil du temps. Un constat s'opère dès lors, la forme d'un Etat est donc évolutive.

¹⁷ M. UYTTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthémis, 2014, p. 11.

¹⁸ *Ibidem*, p. 699.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² J. CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne*, Paris, L.G.D.J., 2008, p.10.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibid.*, p.14.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, p.17.

²⁷ *Ibid.*, p.15.

D'un point de vue national, force est de constater que le caractère plurilingue²⁸ de la Belgique en est son principal trait caractéristique²⁹, trace des influences latines et germaniques présentes sur son territoire. Les chiffres sont parlants³⁰ ; un peu plus de onze millions³¹ de personnes résident en Belgique. La grande majorité, soit plus de six millions³², appartient à la Région flamande tandis que la Région wallonne est composée d'environ trois millions et demi³³ d'habitants, dont septante-six mille³⁴ germanophones. La Région de Bruxelles-Capitale comporte quant à elle un peu plus d'un million³⁵ d'habitants.

Pourtant, nonobstant ces disparités, le choix belge de 1830 fut celui de l'Etat unitaire. L'élection du Congrès National fut mis en place par un suffrage censitaire et capacitaire³⁶, avec un corps électoral restreint, ne représentant qu'un peu plus d'un pourcent de la population à l'époque³⁷, principalement issue de l'élite francophone³⁸. À cette date l'Etat belge est créé et revêt la forme d'un Etat unitaire dirigé par un gouvernement central et un parlement bicaméral³⁹.

Etat unitaire reconnu comme tel par la Communauté internationale, la Belgique connaît toutefois une modulation à cet idéal, la technique dite de « décentralisation »⁴⁰ qui suppose un morcellement du territoire étatique en plusieurs entités territoriales⁴¹. Elle est même largement décentralisée⁴² aux fins de rendre l'unitarisme plus opérationnel⁴³ par le biais des provinces et

²⁸ A. LECOURS, "Belgique (Royaume de Belgique)", *Guide des pays fédérés*, sous la dir. de A. L. Griffiths et K. Nerenberg, Canada, McGill-Queens's University Press, 2002, p. 91.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Chiffres de la Population belge au 01/01/2014, source : <http://statbel.fgov.be> (consulté le : 05 février 2015).

³¹ Chiffres précis : 11.150.516.

³² Chiffres précis : 6.410.705.

³³ Chiffres précis : 3.576.325.

³⁴ Chiffres précis : 76.090 (au 01/01/2013).

³⁵ Chiffres précis : 1.163.486.

³⁶ P. DE VISSCHER, "La Constitution belge et le droit international", *R.B.D.I.*, 1986/1, p. 5.

³⁷ W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH ; A. VANWELKENHUYZEN, « La Constitution belge », *Union Académique internationale. Corpus Constitutionnel*, Tome1, Fascicule 3, Leiden, 1972, p. 575.

³⁸ P. DE VISSCHER, *op.cit.*, p. 6.

³⁹ J. SOHIER, "Bicaméralisme et Etat fédéral. La réforme du Sénat belge", *Centre d'Etudes du Fédéralisme ASBL*, sous la dir. de R. Ergéc, juin 1990, visible sur : <http://popups.ulg.ac.be> (consulté le : 18 mai 2015)

⁴⁰ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthémis, 2014, p. 700.

⁴¹ *Ibidem*, p. 699.

⁴² F. DELPÉRÉE, "L'architecture constitutionnelle ou les singularités du fédéralisme belge", *Singulière Belgique*, sous la dir. de A. Von Busekist, Paris, Fayard, 2012, p. 93.

⁴³ *Ibidem*, p. 94.

communes qui, pour la plupart, étaient déjà présentes avant la création de l'Etat belge⁴⁴ et qui bénéficient d'une autonomie étendue^{45 46}.

Section 2 : La naissance du fédéralisme belge

§ 1 : La mise en place

Les facteurs qui éloignent les deux principales communautés belges trouvent leur source dans l'histoire de l'Etat, et ce depuis sa fondation en 1830⁴⁷. Il peut être affirmé que le « clivage communautaire »⁴⁸, qui procède de la dualité linguistique et culturelle de la Belgique⁴⁹, est apparu comme étant le clivage prédominant aux alentours des années 1970⁵⁰. Devenant le plus conflictuel en Belgique⁵¹, force est de constater que ce clivage a alimenté un processus de « fédéralisation centrifuge »⁵².

La difficulté communautaire et surtout les tentatives successives d'apaisement des conflits entre les deux grands groupes linguistiques ont été les éléments déclencheurs d'un souhait de changement institutionnel⁵³. Cette transformation étatique était mue par des revendications qui semblaient légitimes et souhaitées depuis longtemps⁵⁴. Le fédéralisme apparaissait donc comme l'unique dénouement face à ces demandes et était renforcé par le fait que ces changements organisationnels entraînaient des révisions constitutionnelles, processus à la fois démocratique et rigide⁵⁵. Ce nouveau modèle fut l'aboutissement de la recherche d'un

⁴⁴ *Ibidem*, p. 93.

⁴⁵ W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH ; A. VANWELKENHUYZEN, *op.cit.*, p. 594.

⁴⁶ Voy. l'article 41 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994, p.4054 : "[...] les intérêts exclusivement communaux et provinciaux sont réglés par les conseils communaux et provinciaux".

⁴⁷ H. DUMONT, « Un impossible dialogue ? Deux communautés dans la tourmente », *op. cit.*, p. 29.

⁴⁸ M.-T. COENEN, *L'Etat de la Belgique. 1989-2004 Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2004, p. 184.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ A.-P. FROGNIER, "Application du modèle de Lipset et Rokkan à la Belgique", *Rev. intern. pol. comp.*, 2007/2, Vol. XIV, De Boeck supérieur, p. 294.

⁵¹ *Ibidem*, p. 295.

⁵² G. MATAGNE ; P. VERJANS, "Equilibres et déséquilibres politiques et sociaux : trente ans de stabilité partisane et de déséquilibre spatiaux", *Dialogue pour l'avenir de la démocratie en Wallonie*, Acte du colloque du 15 octobre 2010 organisé par le parlement wallon à Namur, visible sur www.parlement-wallon.be/media/doc (p.1) (consulté le : 06 avril 2015).

⁵³ M. VAN DEN WIJNGAERT, *D'une Belgique unitaire à une Belgique fédérale. 40 ans d'évolution politique des communautés et des régions (1971-2011)*, Bruxelles, A.S.P., 2011, p. 19.

⁵⁴ A. MÉAN, *La Belgique de papa : 1970, le commencement de la fin*, Bruxelles, De Boeck, 1989, p. 210.

⁵⁵ *Ibidem*.

équilibre entre les partisans d'une large autonomie des entités fédérées et ceux qui revendiquaient la sauvegarde de l'Etat national⁵⁶.

Le bouleversement institutionnel se met en marche dans les années 1970. À cette époque, la Constitution belge se caractérise par des éléments qui amènent à la classer dans la catégorie des Etats « en voie de fédéralisation »⁵⁷. Les réformes successives⁵⁸ complètent le changement, plus particulièrement entame une démarche « de clarification et de légitimation »⁵⁹ pour ensuite achever un temps soit peu la structure fédérale de l'Etat⁶⁰.

Cependant, étonnant constat, depuis 1978 les chambres n'ont cessé d'être constituantes⁶¹ à une législature près⁶². Outre le fait que ce qui était à la base un fait exceptionnel devient la règle⁶³, les révisions constitutionnelles s'enchainent inexorablement ce qui pourrait laisser croire à un mal de vivre institutionnel.

§ 2 : Les particularités du fédéralisme belge

D'aucuns prétendent que le paysage institutionnel belge est complexe⁶⁴ et le qualifie de « *sui generis* »⁶⁵, ce dernier ne pouvant être classé dans les catégories classiques de droit public⁶⁶. Au départ, le fédéralisme belge était perçu comme un « fédéralisme culturel »⁶⁷, voire un « fédéralisme d'union »⁶⁸, qui était un moyen particulier permettant de faire cohabiter au sein d'un même Etat deux peuples désirant préserver leur identité⁶⁹.

⁵⁶ Ph. CATTOIR, Ph. DE BRUYCKER, H. DUMONT, H. TULKENS, E. WITTE, « Introduction », *op. cit.*, p. 22.

⁵⁷ F. DELPÉRÉE, « Les principes de la révision constitutionnelle », *La Belgique. Un Etat fédéral en évolution*, sous la dir. de A. Leton, Bruxelles, Bruylant, 2001, p.38.

⁵⁸ Voy. notamment : M. UYTENDAELE, M. VERDUSSEN, « Réforme de l'Etat », *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, sous la dir. de M. Uyttendaele et M. Verdussen, Bruxelles, Larcier, 2015, pp.719-733

⁵⁹ F. DELPÉRÉE, « Les principes de la révision constitutionnelle », *op.cit.*, p.39.

⁶⁰ *Ibidem*, p.38.

⁶¹ M. UYTENDAELE, *Les institutions de la Belgique*, 1^{er} éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, p.18.

⁶² Plus précisément, celle de 1985 – 1987.

⁶³ M. UYTENDAELE, *op.cit.*, p.18.

⁶⁴ « Le système institutionnel belge est un ensemble complexe de freins et de contrepoids » : Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, sess. ord., 21-25 septembre 1998, *documents de séance, Vol. IX, doc.n°8182*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, p. 10, pt. 16.

⁶⁵ B. JEANNEAU, *op. cit.*, p.1 ; A. MOLITOR, « Monarchie et fédéralisme », *La Belgique. Un Etat fédéral en évolution*, *op.cit.*, p.67.

⁶⁶ B. JEANNEAU, *op. cit.*, p.1

⁶⁷ *Ibidem*, p.2.

⁶⁸ J. BEAUFAYS, « Pourquoi les réformes de l'Etat à la fin du XXième siècle », *La Belgique. Un Etat fédéral en évolution*, *op.cit.*, p.31.

⁶⁹ B. JEANNEAU, *op.cit.*, p.2.

Rapidement, a émergé dans ce fédéralisme tel qu'institué en 1993 quelques caractéristiques s'écarter du fédéralisme classique mis en place dans divers autres Etats fédéraux⁷⁰. En effet, contrairement à ceux-ci, chaque portion du territoire national est soumis aux règles de l'Autorité fédérale et de deux entités fédérées⁷¹. Fédéralisme de « dissociation »⁷² animé par une dynamique « centrifuge »⁷³ et « bipolaire »⁷⁴, l'ordre juridique belge a été rapidement confronté à une croissante demande d'autonomie de la part de ses entités fédérées⁷⁵.

Suivant cet élan, force est de constater que l'Autorité centrale est de plus en plus vidée voire dépecée⁷⁶ de sa substance et que les prochaines réformes annoncées réduiront encore le « panier fédéral »⁷⁷. Ce transfert de compétences est renforcé par le fait qu'il n'y aurait aucune compétence qui soit par essence fédérale, ce qui rendrait, *a fortiori*, toutes les compétences potentiellement transférables⁷⁸.

En tout état de cause, en matière de partage de compétences, les entités fédérées n'ont, *de lege lata*, de pouvoir que pour les matières que la Constitution et la loi spéciale leur attribuent expressément. En effet, l'autorité qui détient pour l'heure les compétences dites « résiduelles »⁷⁹ reste l'Etat fédéral⁸⁰, *a contrario*, les entités fédérées trouvent dans leur périmètre de gestion, des compétences expressément attribuées⁸¹.

Cependant, cette limite pourrait être à moyen terme battue en brèche par l'article 35 de la Constitution⁸² qui prévoit que, *de lege ferenda*, ce système pourrait s'inverser⁸³ dès lors que le

⁷⁰ *Ibidem*, p.8.

⁷¹ C. BEHRENDT ; F. BOUHON, *Introduction à la Théorie générale de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 361.

⁷² F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 388.

⁷³ C. BEHRENDT ; F. BOUHON, *op.cit.*, p. 358.

⁷⁴ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 379.

⁷⁵ En Flandre, il n'est plus « politiquement correct » d'aller à l'encontre du principe du transfert de nouvelles compétences aux institutions flamandes, cela est renforcé par le fait que chaque parti doit avoir dans son programme électoral un volet relatif aux futurs transferts de compétences même si les raisons sont divergentes d'un parti flamand à l'autre. Ainsi, pour certains ce besoin de transfert serait lié au fait vouloir renforcer l'artificiel Etat flamand pour d'autres cela résulte d'un certain fatalisme et enfin certains estiment que c'est « la condition sine qua non de la pérennité de la Belgique » : A. LETON, « les régions et les communautés », *op.cit.*, pp. 105 – 106.

⁷⁶ M. VERDUSSEN, « La Belgique appartient-elle à l'avenir ou au passé ? », *La Sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, sous la dir. de M. Uyttendaele et J. Sautois, Limal, Anthémis, 2013, p. 575.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 574.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op.cit.*, p. 586.

⁸⁰ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 367.

⁸¹ F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op.cit.*, p. 586.

⁸² art. 35 de la Constitution belge coordonnée du 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994, p. 4054. (Ci après «la Constitution»).

⁸³ B. JEANNEAU, *op.cit.*, p.11.

Constituant parvient à dresser une liste comprenant les compétences exclusives de l'Autorité fédérale⁸⁴. Ce transfert de la compétence résiduelle auxdites entités fédérées, s'inscrirait *de facto* dans le prolongement de leur autonomie croissante. Mais pour l'heure, cet article est dépourvu de tout effet juridique⁸⁵.

Chapitre 2 : Considération d'un garde-fou : la loyauté fédérale

Section 1 : Origine du concept

Il existe, dans tout pays fédéral⁸⁶, un « standard de coopération loyale »⁸⁷ qui est assimilé à ce qui est appelé la « loyauté fédérale »⁸⁸, encore appelée « fidélité fédérale »⁸⁹. Cette dernière trouve sa source en droit allemand et était d'origine contractuelle⁹⁰ et fait aujourd'hui partie intégrante de la jurisprudence constitutionnelle allemande⁹¹. La « *Bundestreue* »⁹² ainsi nommée, recouvre à la fois une obligation de loyauté des entités fédérées envers l'entité fédérale ainsi qu'une fidélité due par chaque composante étatique envers l'autre⁹³. Il en découle une prise en compte de l'intérêt commun ainsi que la mise en place de relations intraétatiques de confiance⁹⁴.

D'un point de vue national, il est constaté que l'ordre juridique belge a cherché à favoriser l'autonomie des entités fédérées. Afin d'appuyer ce propos, il peut être évoqué « l'autonomie constitutive »⁹⁵ aboutie⁹⁶ mais également l'attribution de compétences⁹⁷ auxdites entités sans

⁸⁴ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 367.

⁸⁵ S. VAN DROOGHENBROECK ; D. DE JONGHE, "L'article 35 de la Constitution : fin du début ou début d'une entéléchie constitutionnelle", *Eléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel. Le principe de l'autonomie constitutive, les articles 35 et 195 de la Constitution / Scharnier of sleutel – elementen in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutieve autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, sous la dir. de A. De Becker et E. Vandenbossche, Bruges, die Keure – la Charte, 2011, p.99.

⁸⁶ « À des degrés certes divers » : P. DERMINE, "La Loyauté fédérale et la sixième réforme de l'Etat. Essai d'interprétation", *A.P.T.*, 2015/2, p. 212.

⁸⁷ E. BERNARD, *La spécificité du standard juridique en droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p.174.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 557.

⁹² P. DERMINE, "La Loyauté fédérale et la sixième réforme de l'Etat. Essai d'interprétation", *A.P.T.*, 2015/2, p. 211.

⁹³ E. BERNARD, *op.cit.*, p.174.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ M. UYTENDAELE, "L'autonomie constitutive en droit public belge . Réflexion sur l'unicité du pouvoir constituant", *A.P.T.*, 1993/4, p. 221.

⁹⁶ art. 118, § 2 et 123, § 2 de la Constitution.

cesse grandissante. Basée sur le principe de « l'exclusivité »⁹⁷, la répartition des compétences dans un Etat fédéral n'en est pas moins étanche pour autant.

De surcroît, il peut être cité dans l'alignement de celles-ci d'autres prérogatives corolaires. Ainsi, les compétences « accessoires »⁹⁸ regroupées dans l'ensemble des compétences dites « parallèles »¹⁰⁰, forment en sus des compétences distribuées, des ressources permettant de les mettre en œuvre¹⁰¹. Renforçant ce constat, la théorie des « pouvoirs implicites »¹⁰² consacrée dans les lois spéciales¹⁰³ permet, en cas de nécessité¹⁰⁴, un empiètement légitime d'une composante étatique sur les compétences d'une autre¹⁰⁵. Autant de zones concurrentielles qui sont une source à la fois d'incertitude et de potentiels conflits.

Cependant, il ne faut pas perdre à l'esprit que l'Etat belge représente bien plus qu'un simple ensemble composé de différents ordres juridiques hermétiques assemblés les uns à côté des autres. La Belgique, par sa forme étatique fédérale, s'inscrit dans un système « fédératif »¹⁰⁶ en présence d'un « Etat global »¹⁰⁷ qui tend à notamment faire rencontrer ses différentes composantes afin d'œuvrer dans « l'intérêt général de l'Etat »¹⁰⁸.

C'est en ce sens qu'a été consacré dans la Constitution en 1993¹⁰⁹ le concept de loyauté fédérale en son article 143, § 1^{er}. La *ratio legis* de cette insertion au sein de la norme fondamentale était que les composantes étatiques ne peuvent pas mettre en péril l'équilibre fédéral belge ni nuire à leurs homologues¹¹⁰. Cette notion ainsi énoncée¹¹¹ et insérée sous la

⁹⁷ Le partage des compétences entre les composantes de l'Etat ne seront pas explicitées dans le cadre de ce travail. Sur ce point voy. par ex. : Y. LEJEUNE, *op.cit.*, p. 609.

⁹⁸ C. C., n°87/2009, 28 mai 2009, pt. B.10.

⁹⁹ Y. LEJEUNE, *op.cit.*, p. 634.

¹⁰⁰ Les compétences parallèles désignent des domaines d'action communs aux différentes collectivités (ex: la réglementation des droits fondamentaux) : Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p.370.

¹⁰¹ A titre d'exemple, il sera cité la recherche scientifique (art. 6bis, § 1^{er} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434, ci après : "LSRI").

¹⁰² Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 640.

¹⁰³ art. 10 et 19 LSRI ; art. 4 et 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667 (ci après : « LBXL »), art. 5 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, *M.B.*, 18 janvier 1984, p. 611 (ci après : LGERM).

¹⁰⁴ Il est à souligner qu'*ab initio*, le législateur avait inséré le terme "indispensable" et en a élargi la portée en le remplaçant par "nécessaire".

¹⁰⁵ Pour l'autorité fédérale, la théorie des pouvoirs implicites a également été admise par la jurisprudence. Voy. notam. : C.C., n°49/2008, 13 mars 2008 et C.E., n°26.323, 04 avril 1986, *J.T.*, 1987, p. 265.

¹⁰⁶ F. Delpérée, *Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p.619.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p.656.

¹⁰⁹ Certains s'en sont étonnés, compte tenu de sa nature, ce concept relève généralement du droit non écrit : E. BERNARD, *La spécificité du standard juridique en droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p.176.

¹¹⁰ *Doc. Parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, DOC 100-29/2.

section relative à la prévention des conflits d'intérêts laissait à penser, *ab initio*, à ces conflits d'intérêts (voy. *infra*) exclusivement¹¹².

Ce concept était considéré, vu le prescrit¹¹³, comme une obligation « purement politique »¹¹⁴ voire comme une mesure « symbolique »¹¹⁵ dont la portée serait « néo-unitariste »¹¹⁶, par principe dénuée de justiciabilité¹¹⁷. Elle n'entraînait pas expressément dans le champ de compétence de la Cour constitutionnelle. Certains y voyaient une preuve que ce concept ne recouvrait, *in fine*, uniquement que les conflits d'intérêts à l'exception donc des conflits de compétences¹¹⁸, ne visant par voie de conséquence que la « qualité des relations de bon voisinage »¹¹⁹ entre composantes étatiques. En ce sens, pour d'autres, c'était une véritable affirmation du fait que ce concept ne revêtait aucune force juridique¹²⁰ et devait donc, en cas de non-respect, être sanctionné le cas échéant d'un règlement politique¹²¹ compte tenu de sa nature « de simple règle de conduite »¹²².

Cependant d'aucuns ont affirmé, ou à tout le moins souhaité, que ce concept touche également la notion de conflits de compétence en expliquant que la loyauté fédérale apparaît comme « une exigence de comportement qui transcende les règles de répartition des compétences »¹²³, amenant les partenaires d'un Etat fédéral à travailler « à la loyale »¹²⁴.

F. Delpérée affirmait en ce sens, début des années 2000, que « si elle le voulait, la Cour d'arbitrage pourrait, au nom d'une interprétation avisée de ses attributions, veiller au respect du principe de la loyauté fédérale ainsi entendu »¹²⁵.

¹¹¹ Pour l'heure, une controverse subsiste quant à savoir si la loyauté fédérale est un principe de droit constitutionnel. Voy. J. Sautois, « Le concept de loyauté fédérale et la sixième réforme de l'Etat », *Evoluties in het Belgisch coöperatief federalisme / Évolutions dans le fédéralisme coopératif belge*, sous la dir. de E. Vandenbossche, Die Keure-La Charte, Brugge, 2013, p. 80.

¹¹² Toutefois, il est à ajouter que l'esprit du projet initial était de façonner une véritable règle juridique et non politique autour de ce concept. Voy. P. DERMINE, *op.cit.*, p. 213.

¹¹³ Agir « dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts », art. 143, § 1^{er} de la Constitution.

¹¹⁴ M. PÂQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2005, p. 314.

¹¹⁵ J. BEAUFAYS, « Pourquoi les réformes de l'Etat à la fin du XXI^{ème} siècle », *La Belgique. Un Etat fédéral en évolution*, sous la dir. de A. Leton, Bruxelles, Bruylant, 2001, p.32.

¹¹⁶ *Ibidem*, p.29.

¹¹⁷ P. DERMINE, *op. cit.*, p. 211.

¹¹⁸ A. ALEN, « Het federale België na de vierdestaats hervorming », *Het federale België na de vierdestaats hervorming*, sous la dir. de A. Alen et L.-P. Suetens, Brugge, Die Keure, 1993, p.21.

¹¹⁹ F. DELPÉRÉE, *Le droit Constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, p. 657.

¹²⁰ E. BERNARD, *op. cit.*, p.176.

¹²¹ J. SAUTOIS, *op.cit.*, p. 81.

¹²² J. BRASSINE DE LA BUISSIÈRE, « Le niveau de pouvoir fédéral », *La Belgique. Un Etat fédéral en évolution*, *op. cit.*, pp. 69-70.

¹²³ F. DELPÉRÉE, *Le droit Constitutionnel de la Belgique*, *op.cit.*, p. 658.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ *Ibidem*.

Section 2 : Le sens apporté par la Cour constitutionnelle

C'est bel et bien ce second courant qui a été suivi par la Cour constitutionnelle. Toutefois, dans un premier temps, force est de constater qu'elle a timidement statué en utilisant « le prisme implicite »¹²⁶ de la proportionnalité¹²⁷ plutôt que de s'en affranchir et affirmer sans discorder qu'elle s'estimait bel et bien compétente pour connaître de ce principe pris isolément et examiner le fond des moyens pris de sa violation¹²⁸.

En 2004¹²⁹, elle semble faire un pas de plus¹³⁰ en énonçant que « le principe de la loyauté fédérale [...] implique, pour l'autorité fédérale et pour les entités fédérées, l'obligation de ne pas perturber l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble, lorsqu'elles exercent leurs compétences ; il signifie davantage que l'exercice de compétences : il indique dans quel esprit cela doit se faire »¹³¹. Elle poursuit en citant que « 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 »¹³². Elle a donc effectivement défini ce concept et en a bel et bien examiné le respect mais, faut-il encore l'observer, à nouveau « derrière le paravent »¹³³ du principe de proportionnalité¹³⁴.

En tout état de cause, il en ressort qu'en conjuguant le principe de loyauté fédérale avec celui du « raisonnable et de la proportionnalité »^{135 136}, il en ressort que chaque législateur doit, comme la Cour le cite, veiller à ne pas rendre « impossible »¹³⁷ voire « exagérément difficile »¹³⁸ l'exercice de compétences de ses homologues.

¹²⁶ J. SAUTOIS, *op.cit.*, p. 83.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ Voy. notam. : C.C., n°102/99, 30 septembre 1999, pt. B.10 ; P. DERMINE, *op. cit.*, p. 214.

¹²⁹ C. C., n°119/2004, 30 juin 2004.

¹³⁰ Cet arrêt est perçu comme « le premier où la Cour a accepté d'en contrôler le respect » : J. SAUTOIS, *op.cit.*, p. 83.

¹³¹ C. C., n°119/2004, 30 juin 2004, pt. B.3.2.

¹³² *Ibidem*, pt. B.3.3.

¹³³ J. SAUTOIS, *op. cit.*, p. 99.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 83.

¹³⁵ C. C., n°119/2004, 30 juin 2004, pt. B.3.3.

¹³⁶ Principe non analysé dans le cadre de ce travail. Cependant il peut être cité qu'il interdit à « toute autorité d'exercer / de mener la politique qui lui a été confiée d'une manière telle qu'il devient impossible ou exagérément difficile pour une autre autorité de mener efficacement la politique qui lui a été confiée » : Y. LEJEUNE, *op.cit.*, p. 367 ; voy. égal. C.C., n°116/2009, 16 juillet 2009, Pt.B.8.

¹³⁷ C. C., n°119/2004, 30 juin 2004, pt. B.3.3.

¹³⁸ *Ibidem*.

Six ans plus tard, d'une assise émancipée du principe de proportionnalité¹³⁹, elle évoque la loyauté fédérale de façon expresse, sous le couvert d'un « préjudice grave et difficilement réparable »¹⁴⁰. Dans la foulée, en 2010 et 2011, la Cour constitutionnelle semble affirmer d'avantage le principe de loyauté fédérale en ne se fondant que sur celui-ci pour statuer¹⁴¹.

Analysant le cheminement jurisprudentiel de la Cour constitutionnelle, J. Sautois¹⁴² suggère qu'il aurait fallu à la Cour à ce moment précis, exprimer le fait qu'il existe un principe général de droit, la loyauté fédérale, obligeant les composantes étatiques à respecter l'équilibre de l'architecture fédérale¹⁴³ et dont le non respect entre dans sa compétence. Elle ajoute que de ce principe général de droit, en découle une émanation aux essences politiques constitutionnellement ancrées à l'art. 143, §1^{er} et que, de surcroît, il peut être affirmé que ces deux notions, aux liens filiaux certes, sont « intellectuellement »¹⁴⁴ séparées.

Etant donné l'« embarras »¹⁴⁵ que la Cour semblait montrer à l'égard de ce principe, d'aucuns plaident alors, depuis des années, pour que la loyauté fédérale relève expressément, afin de trancher la controverse, de la compétence de la Cour constitutionnelle¹⁴⁶.

Section 3 : Efficience de la norme de contrôle

Bien que la Cour constitutionnelle sort bien souvent du cadre de ses attributions¹⁴⁷, en démontre le fait que le concept de loyauté fédérale était déjà, bien avant l'heure, présent dans ses arrêts, la sixième réforme de l'Etat a élevé au rang de norme de contrôle l'article 143, §1^{er} de la Constitution¹⁴⁸, permettant donc expressément à La Cour constitutionnelle de veiller au respect de la loyauté fédérale¹⁴⁹.

¹³⁹ Elle substitue même le principe de loyauté fédérale à celui de proportionnalité : J. SAUTOIS, *op.cit.*, p. 87.

¹⁴⁰ C. C., n° 95/2010, 29 juillet 2010, pt. B.42.2.

¹⁴¹ C. C., n° 124/2010, 28 octobre 2010, pt. B.39. ; C.C., n°60/2011, 5 mai 2011, pt. 20.6.4.

¹⁴² J. SAUTOIS, *op.cit.*, p. 88.

¹⁴³ Telle que la *ratio legis* de l'art. 143, § 1^{er} de la Constitution. Voy. : *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, DOC 100-29/2.

¹⁴⁴ J. SAUTOIS, *op.cit.*, p. 88.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 84.

¹⁴⁶ S. DEPRÉ, « Les conflits d'intérêts : une solution à la lumière de la loyauté fédérale », *Rev. b. dr. const.*, 1995, p. 169.

¹⁴⁷ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 559.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 557. ; P. DERMINE, *op.cit.*, p. 211.

¹⁴⁹ Art. 1^{er}, 3^o et art. 26, § 1^{er}, 4^o de la loi spéciale du 06 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *M.B.*, 7 janvier 1989, p.315. (ci après : « LSCC »).

La *ratio legis* de ce changement législatif réside dans le fait, non pas de modifier la notion même de loyauté fédérale¹⁵⁰ mais bien que la Cour, ainsi munie, puisse « vérifier si un législateur a, par son intervention, rendu l'exercice des compétences des autres législateurs impossible ou exagérément difficile »¹⁵¹. Il s'agit donc simplement de légitimer le recours à ce concept en tant que règle répartitrice de compétences¹⁵².

Plus récemment, le 30 juin 2014, la Cour constitutionnelle a eu à se prononcer sur un recours en annulation introduit par la Communauté française et la Commission communautaire commune, concernant le « *Kinderopvangdecreet* » de la Communauté flamande du 20 avril 2012¹⁵³. Ce dernier met en place des conditions d'agrément et de subventionnement d'ordre linguistique au personnel des établissements accueillant des enfants en âge préscolaire. Un moyen est pris de la violation du décret « de l'article 143 de la Constitution combiné avec les principes de proportionnalité et de loyauté fédérale ». Concrètement, il est reproché que la disposition en cause a été adoptée sans concertation préalable avec la Communauté française, la Commission communautaire commune (COCOM) ou la Commission communautaire française (COCOF), « alors qu'elle fait peser de manière déraisonnable les conséquences de l'essor démographique sur les structures d'accueil reconnues et subventionnées par celle-ci »¹⁵⁴. En effet, le décret provoquerait premièrement une diminution des établissements accueillant dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale et ensuite ferait peser une charge financière sur la Communauté française.

Le Gouvernement flamand estime quant à lui, qu'il ne saurait être question d'une violation du principe de loyauté fédérale compte tenu du fait, soutient-il, que les compétences de la Communauté française, de la COCOF et de la COCOM « ne sont atteintes en aucune manière »¹⁵⁵. De plus, il estime qu'il n'y a pas suffisamment de preuves démontrant que la disposition en cause « pourrait rendre l'exercice de leurs compétences (...) impossible ou exagérément difficile »¹⁵⁶.

La Cour afin de motiver son jugement a, à nouveau, considéré le principe de la loyauté fédérale en combinaison avec le principe du raisonnable et de la proportionnalité en édictant

¹⁵⁰ *Doc. parl.* Sén., sess. ord., 2012-2013, DOC 5-2231/1, p. 183.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² P. DERMINE, *op. cit.*, p.217.

¹⁵³ Décret du 20 avril 2012 portant organisation de l'accueil de bébés et de bambins, *M.B.*, 15 juin 2012, p. 33025.

¹⁵⁴ C.C., n°97/2014, 30 juin 2014, pt. A.6 et A.15.

¹⁵⁵ *Ibidem*, pt A.24.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

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 »¹⁵⁷ et a estimé qu'en l'espèce, le moyen n'était pas fondé.

Il est à conclure que cet arrêt récent n'est qu'une approche sempiternelle, déjà connue, de ce concept. C'était de surcroît prévisible, étant entendu que cet arrêt a été rendu le 30 juin 2014, et qu'un mois plus tard, l'article 1er, 3° de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle entrerait seulement en vigueur.

Il est certes espéré, aux yeux de certains, que par cette attribution expresse, la Cour constitutionnelle clarifie à l'avenir sa jurisprudence¹⁵⁸. Car il est certain que la notion de loyauté fédérale n'est pas un dessin aux contours précis et qu'elle tendra à s'affiner et à s'illustrer d'avantage.

J. Sautois avait avancé (*voy. supra*), que la loyauté fédérale est un principe général de droit, et qu'elle pouvait s'exprimer notamment, eu égard à l'article 143, § 1er de la Constitution, dans le respect de potentiels conflits d'intérêts. D'aucuns évoquent de surcroît que la notion de loyauté fédérale pourrait être un « concept bipolaire »¹⁵⁹, large, où son non-respect pourrait conduire, selon les cas, à un conflit d'intérêts voire à un conflit de compétences.

Si l'on combine cet argument avec la nouvelle compétence de la Cour constitutionnelle, ce n'est pas sans danger¹⁶⁰. La Cour constitutionnelle apparaîtrait tel un « gouvernement des juges »¹⁶¹, ou à tout le moins une juridiction « polyvalente »¹⁶² sans doute rapidement dépassée par les événements, perdant de vue sa principale mission de constitutionnalité¹⁶³ au risque d'y perdre de sa superbe¹⁶⁴.

¹⁵⁷ *Ibidem*, pt. B.4.5.

¹⁵⁸ M. VERDUSSEN, « Cour constitutionnelle », *La sixième réforme de l'Etat*, *op. cit.*, p. 297. ; J. SAUTOIS, *op. cit.*, p. 100.

¹⁵⁹ M. VERDUSSEN, « Cour constitutionnelle », *op. cit.*, p. 297.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ J. SAUTOIS, *op. cit.*, p. 99.

¹⁶² M. VERDUSSEN, « Cour constitutionnelle », *op. cit.*, p. 297.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 298.

¹⁶⁴ Il est à noter que cette crainte est présente depuis bien longtemps. Depuis l'insertion de la loyauté fédérale au sein de l'art. 143, § 1^{er} : P. DERMINE, *op. cit.*, pp.213- 214.

En tout état de cause, et nonobstant les nombreux remous qu'elle sous-tend, la loyauté fédérale s'avère être un facteur de stabilité étatique. Ses utilisations fréquentes par la Cour constitutionnelle, son assise constitutionnelle et sa transgression sanctionnée, ne semblent plus laisser de place au débat quant à douter de son importance en droit belge.

En ce sens, il est utile de rappeler que « ce qui est essentiel et qu'il faut toujours garder à l'esprit, c'est qu'un Etat fédéral n'est viable que si, dans le respect des autonomies, il existe un sentiment d'appartenance fédérale, une volonté de vivre ensemble. C'est là toute la portée de la loyauté fédérale »¹⁶⁵. En effet, il est à penser que la loyauté fédérale, outre sa portée belgo-belge circonspecte¹⁶⁶ qui vient d'être évoquée, représente et symbolise, comme le cite Y. Lejeune, « l'esprit »¹⁶⁷ du fédéralisme *largo sensu*. Partant de ce constat, il existerait donc deux acceptions de ce principe¹⁶⁸.

Dans sa signification la plus large, elle serait donc un principe de droit constitutionnel¹⁶⁹ inhérent à tout Etat fédéral de laquelle découle deux règles. La première tend à ce que l'Etat fédéral « témoigne [d'] une sympathie compréhensive »¹⁷⁰ à l'égard de ses entités fédérées. A l'inverse, il est demandé à ces dernières qu'elles y répondent par un « loyalisme dénué d'arrière-pensées : ce qui leur interdit la sécession »¹⁷¹. Ensuite, celle qui intéresse ce travail, implique le fait qu'il est demandé à toutes les composantes étatiques d'adopter un comportement « fédéraliste »¹⁷² ou encore de « fédéralisme coopératif »¹⁷³ qui sous-tend, en toute logique, de la coopération intraétatique.

¹⁶⁵ E. CEREXHE, *Tout savoir sur la réforme de l'Etat belge*, Bruxelles, Story-Scientia, 1993, p.111.

¹⁶⁶ P. DERMINE, *op. cit.*, p. 217.

¹⁶⁷ Y. LEJEUNE, *op.cit.*, p. 48.

¹⁶⁸ P. DERMINE, *op. cit.*, p. 217.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 218.

¹⁷⁰ Y. LEJEUNE, *op.cit.*, p. 48.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

Partie II : La coopération comme modèle organisationnel gagnant ?

« Des textes, fussent-ils constitutionnels, qui mettent l'accent sur le fédéralisme et l'esprit qui doit l'animer ont une valeur purement symbolique. Le véritable gage du bon fonctionnement du système résidera dans les mentalités et la sagesse politique dont devront faire preuve les gouvernants »¹⁷⁴.

D'aucuns prétendent que la Belgique « vit plus un fédéralisme de coopération que de compétition »¹⁷⁵. D'autres estiment *a contrario* que la Belgique vit un fédéralisme conflictuel, suscité par le constat que ses composantes « se comparent »¹⁷⁶ et « se jalourent »¹⁷⁷ et qu'elles « passent leur temps à souligner ce qui les distingue plutôt ce qui les rassemble »¹⁷⁸, amenant *de facto* la Belgique dans un « fédéralisme de confrontation »¹⁷⁹ voire « de compétition et de concurrence »¹⁸⁰.

Le fédéralisme coopératif peut être considéré sous deux interprétations. La première le place telle une voie de secours voire une antithèse¹⁸¹ à un fédéralisme concurrentiel, tandis que la seconde le positionne comme le constat d'un savoir-vivre entre différentes entités dont les attributions purement hermétiques n'existent qu'aux assertions théoriques du « fédéralisme dual »¹⁸² axé sur un régime de compétences exclusives. En tout état de cause, le fédéralisme coopératif traduisant « l'importance de l'interdépendance »¹⁸³ est l'outil indispensable dans

¹⁷⁴ R. ERGEC, « Introduction générale », *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un Les réformes institutionnelles fédéralisme achevé?*, Actes du colloque organisé dans la salle du Conseil de la Région de Bruxelles-capitale les 26 et 27 mars 1993 par le Centre de droit public de la Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 17.

¹⁷⁵ Ph. SUINEN, « L'action extérieure : chaînon manquant de la décentralisation et du fédéralisme ? », *L'action extérieure des entités subétatiques. Approche comparée Europe – Amérique du Nord*, sous la dir. de F. Massart – Piérard, Presses universitaires de Louvain, 2008, p. 167.

¹⁷⁶ F. DELPÉRIÉ, « L'architecture constitutionnelle ou les singularités du fédéralisme belge », *Singulière Belgique*, *op.cit.*, p. 99.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ « Om het wezen zelf van "coöperatief federalism" te vatten, kan men uiteraard starten met vast te stellen wat er niet onder begrepen moet worden. [...] andere visies [...] het duaal federalisme, het vechtfederalisme en het competitief federalisme » : D. KEYAERTS, « Coöperatief federalisme 2.0 of niet ? (Nieuwe) toepassingen van bestaande technieken en / of andere (nieuwe) technieken van samenwerking », *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, *op.cit.*, p. 46.

¹⁸² C. PARENT, *Le concept d'Etat fédéral multinational : Essai sur l'union des peuples*, Bruxelles, Editions Peter Lang, 2011, p. 410.

¹⁸³ R. L. WATTS, *Comparaison des régimes fédéraux*, 2ième éd., London, Presses Universitaires McGill – Queen's, 2002, p. 63.

un Etat fédéral tel que celui de la Belgique et s'inscrit dans la tendance « unioniste »¹⁸⁴ des réformes de l'Etat. Plus largement, il est admis actuellement que tous les Etats fédéraux et régionaux présentent un caractère coopératif¹⁸⁵. En effet, le fédéralisme en son sens originaire¹⁸⁶ renvoie à un « pacte »¹⁸⁷ synallagmatique qui consacre à la fois l'autonomie des différentes composantes ainsi qu'un engagement de leur part à coopérer¹⁸⁸. Toutefois, il revient à chaque Etat fédéral de pointer le curseur là où les politiques le décideront.

Instrument nécessaire voire « élément essentiel »¹⁸⁹ de tout Etat fédéral donc, il n'est pas une forme étatique à lui seul. En effet, il module à un « stade supérieur »¹⁹⁰ ce mode organisationnel qu'est le fédéralisme¹⁹¹ et peut être vertical¹⁹² - entre entités fédérées et Etat fédéral - ou horizontal¹⁹³, entre les entités fédérées.

Sous l'esquisse d'une définition¹⁹⁴, il est admis que le fédéralisme coopératif est une « logique »¹⁹⁵ qui « intéresse les techniques, moyens et instruments qui doivent permettre l'accomplissement dans les meilleures conditions d'efficacité, mais sans rompre l'équilibre fédéral, de tâches d'intérêt national ou régional en tant que cela implique l'action concertée

¹⁸⁴ Ph. CATTOIR, Ph. DE BRUYCKER, H. DUMONT, H. TULKENS, E. WITTE, « Introduction », *op. cit.*, p. 22.

¹⁸⁵ Commission européenne, *L'Etat fédéral et régional*, Strasbourg, éditions du Conseil de l'Europe, 1997, p. 54.

¹⁸⁶ «*Foedus*», signifiant : alliance ou union : X, *Dictionnaire universel de la langue française*, Bruxelles, Meline Cans & Co., 1840, p. 311.

¹⁸⁷ V. DE BRIANT, « Contribution à l'étude des 'arrangements fédératifs', de l'Etat fédéral à l'Etat unitaire décentralisé », *Fédéralisme. Régionalisme*, Vol. IX, num. 2, Le fédéralisme sans l'Etat fédéral, 1999, visible sur : <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=795> (consulté le : 2 mars 2015).

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ P. KLEIN, «Un aspect du Fédéralisme coopératif horizontal : les accords de coopération entre entités fédérées », *Fédéralisme. Régionalisme*, Centre d'Études du Fédéralisme, 1990, Rapport n° 2, <http://popups.ulg.ac.be> (p.1) (consulté le : 2 février 2015).

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ Différentes typologies du fédéralisme ont été analysées, comme notamment : le fédéralisme colonial, classique, concurrentiel, collaboratif, exécutif, fiscal, constitutionnel, etc. Ces différents modèles découlent du fait que le fédéralisme «n'est pas un état statique, mais plutôt un processus dynamique qui évolue dans le temps. [...] Le degré d'intensité des rapports conflictuels entre les acteurs faisant partie de la fédération ont varié considérablement selon l'époque» : E. CHAMPAGNE, «L'organisation et les structures gouvernementales dans le contexte canadien: fédéralisme, centralisation et décentralisation », *L'administration contemporaine de l'Etat. Une perspective canadienne et québécoise*, sous la dir. de P. P. Tremblay, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 2012, p. 36.

¹⁹² Commission européenne, *op.cit.*, p. 54.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ Sous un angle philosophique, le fédéralisme coopératif trouve sa source dans le fait que «l'action publique doit suivre des principes d'équité. Cette approche considère que les individus forment des groupes qui ne peuvent être limités à l'agrégation simple d'individus, car ces derniers développent des préférences en fonction de leur construction historique, sociale et culturelle et qu'ils ne peuvent pas être limités à des consommateurs individuels qui pourraient se déplacer en fonction de leurs intérêts individuels. Cette approche (...) prône des mécanismes de coopération entre les autorités publiques tant au niveau financier qu'au niveau de la mise en oeuvre des tâches» : C. JACOT - DESCOMBES, *Réformes de répartition des tâches cantons – communes en Suisse, Les défis de la gouvernance multi-niveaux. L'exemple du Canada et de la Suisse*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 2011, p.12.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

des administrations centrales et locales ou la coordination des activités législatives et administratives locales »¹⁹⁶.

Il peut être ajouté qu'il n'existe pas un type bien précis de fédéralisme coopératif figé. En effet, celui-ci fait preuve d'une importante souplesse¹⁹⁷ dans l'aménagement « d'espaces décisionnels, de financement »¹⁹⁸ laissé à la guise de chaque Etat fédéral et ce, « quel que ce soit l'espace institutionnel »¹⁹⁹. Eu égard à son importance, d'aucuns l'élèvent au rang de « principe de droit constitutionnel non écrit »²⁰⁰ pour les Etats fédéraux.

En Belgique plus particulièrement, le mouvement fédéraliste qu'elle engendra a été de transférer des compétences aux entités fédérées sans qu'il n'y ait un conséquent développement de mécanismes de coopération. La raison est évidente, il n'était aucunement question de limiter l'autonomie des nouvelles composantes étatiques si fraîchement acquise²⁰¹. C'était perçu telle « une manière de retirer d'une main ce qui était accordé de l'autre »²⁰².

Pourtant, il a été constaté que plus l'autonomie des composantes étatiques s'accroît, plus il est nécessaire de développer les mécanismes de coopération²⁰³. En ce sens, les prémices d'un fédéralisme coopératif trouvèrent leur trace ça et là dans la législation. Il peut être cité la loi du 21 juillet 1971 qui instaura des « commissions réunies de coopération »²⁰⁴ dont le but n'était autre que d'inciter de la coopération entre la Communauté culturelle française et la Communauté culturelle néerlandaise²⁰⁵. Toutefois leur activité s'est avérée être mineure²⁰⁶.

Un peu plus tard, la loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone du 31 décembre 1983²⁰⁷ a autorisé la conclusion d'accords d'association ou de coopération²⁰⁸

¹⁹⁶ Ch. DOMINICÉ, cité par : P. KLEIN, *op.cit.*, p.2.

¹⁹⁷ C. JACOT – DESCOMBES, *op.cit.*, p.13.

¹⁹⁸ *Ibidem.*

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ Commission européenne, *op.cit.*, p. 54.

²⁰¹ M. LEROY, « Introduction », *L'arbitrage en droit public*, sous la dir. de D. Renders, T. Tanquerel, P. Delvolvé, Bruxelles, Bruylant, 2010, pg. 15.

²⁰² *Ibidem.*

²⁰³ V. DE BRIANT, « Contribution à l'étude des 'arrangements fédératifs', de l'Etat fédéral à l'Etat unitaire décentralisé », *Fédéralisme. Régionalisme*, Vol. IX, num. 2, Le fédéralisme sans l'Etat fédéral, 1999, visible sur : <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=795> (consulté le : 2 mars 2015).

²⁰⁴ art. 4 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise, *M.B.*, 23 juillet 1971, p. 8910.

²⁰⁵ *Ibidem.*

²⁰⁶ M. LEROY, *op.cit.*, pp. 14-15.

²⁰⁷ art. 55, § 1^{er} de la LGERM.

entre les trois Communautés, à condition que la Communauté germanophone y soit partie, restreignant *de facto* l'éventualité d'en conclure. Toutefois, il a été fait usage de ce mécanisme²⁰⁹. Ce qui souleva certains questionnements, compte tenu du fait que ces accords étaient institués par une loi ordinaire²¹⁰ contrairement aux possibilités offertes à la Communauté française et à la Région wallonne par une loi spéciale²¹¹, d'organiser une coopération entre assemblées, tenir des séances communes et créer des services communs.

Nonobstant ces quelques éventualités de collaboration, il peut être affirmé que la coopération effective entre entités fédérées s'est fondée *ab initio* en dehors de tout cadre législatif²¹², partant du constat que certaines décisions méritaient d'être prises en concertation²¹³.

Postulant que ces formes de coopération aspiraient à être formalisées afin d'assurer la sécurité juridique²¹⁴ et de préserver l'équilibre du système fédératif²¹⁵, le législateur est par conséquent intervenu *a posteriori* afin d'encadrer ces « objets juridiques non identifiés »²¹⁶. Il y sera abordé diverses formes de collaboration propices aux échanges se traduisant d'une part, comme l'élaboration d'actes nécessitant le concours de diverses composantes étatiques (Chap.1) et d'autre part, comme de véritables lieux de rencontre (Chap. 2)²¹⁷.

²⁰⁸ M. UYTENDAELE ; Ph. COENAERTS, "Les accords de coopération", *C.H. CRISP*, n° 1325, 1991, p. 4.

²⁰⁹ Voy. par ex. : La convention du 21 juin 1984 entre la Communauté française et la Communauté germanophone, *M.B.*, 30 juillet 1985, p. 11074.

²¹⁰ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 952.

²¹¹ art. 52 et 77 LSRI.

²¹² M. LEROY, *op.cit.*, p. 15.

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ F. DELPÉRÉE, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, *op.cit.*, p. 620.

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ M. LEROY, *op.cit.*, p. 15.

²¹⁷ Toutefois, la liste énoncée n'est pas exhaustive car il existe d'autres formes de coopération qui ne sont pas analysées dans le cadre de ce travail. Il est notamment pensé à la conclusion de protocoles, aux conventions administratives, au mécanisme de la représentation, etc.

Chapitre 1 : Favoriser les initiatives communes

Section 1 : Les actes conjoints

§ 1^{er} : Les accords de coopération

La loi spéciale investit les entités fédérées et l'Etat fédéral d'une possibilité de conclure des « accords de coopération »²¹⁸ et ce, depuis 1988²¹⁹. Ce sont des accords que les composantes étatiques peuvent, et dans certains cas doivent, conclure entre elles pour la mise en œuvre de compétences qui demandent « une harmonisation minimale »²²⁰ et, pour le premier type, « reposent sur le libre consentement des parties »²²¹. F. Delpérée énonce à ce propos que l'existence et la mise en œuvre de tels accords peuvent se justifier par des exigences à la fois techniques, politiques et financières²²².

i. Obligatoires / facultatifs

- Obligatoires

Il a été constaté que l'attribution sans cesse grandissante des compétences aux entités fédérées rendait « plus nécessaire encore que par le passé »²²³ le développement des mécanismes de gestion en coopération²²⁴. Dans ce contexte, l'accord de coopération se montre comme la figure juridique qui permet « le plus adéquatement d'uniformiser une législation relevant de la compétence de plusieurs législateurs »²²⁵ et reste une place « de premier choix »²²⁶ dans les systèmes fédéraux contemporains. Pour l'heure, ces accords restent indéniablement le principal moyen de coopération²²⁷ et l'instrument le plus abouti du fédéralisme coopératif belge²²⁸.

²¹⁸ art. 92bis LSRI, art. 42 et 63 LBXL, art. 55bis LGERM.

²¹⁹ art. 15 de la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 08 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 13 août 1988, p. 11367.

²²⁰ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 117.

²²¹ M. UYTENDAELE ; Ph. COENAERTS, « Les accords de coopération », *op. cit.*, p. 3.

²²² F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel de la Belgique*, *op.cit.*, pp. 622-623.

²²³ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr., 18 juillet 1988, DOC 516/1, p. 30.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ *Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord., 1997 – 1998, DOC 319/1, annexe 1, p. 11.

²²⁶ K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution a minima ? », *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013), Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, *op. cit.*, p. 488.

²²⁷ *Doc. parl.* Sén., sess. ord., 2012-2013, DOC 5-1815/1, p.1.

²²⁸ K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 489.

Ces accords se traduisent par un véritable devoir pour les collectivités concernées lorsque l'objet de ceux-ci se trouve énuméré dans la liste²²⁹ fournie par le législateur, il sera alors parlé d'accords de coopération « obligatoires ». Il est à constater que cette liste ne cesse de s'agrandir au fur et à mesure des réformes institutionnelles²³⁰. Ces accords de coopération obligatoires sont le reflet à la fois des attributions sans cesse grandissantes de nouvelles compétences aux entités fédérées²³¹ et surtout de « leur éclatement excessif »²³² entre elles.

A titre d'illustration, il peut être cité que l'Autorité fédérale, les communautés, et les régions doivent conclure en tous cas, un ou plusieurs accords de coopération, portant sur « la représentation de la Belgique auprès d'organisations internationales et supranationales et sur la procédure relative à la prise de position et à l'attitude à prendre à défaut de consensus dans ces organisations »^{233 234}.

De tels accords obligatoires trouvent également leur fondement en dehors de ladite loi spéciale. En effet, dans un arrêt du 14 juillet 2004 relatif aux secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion, dont le périmètre de compétence était attribué à deux législateurs distincts, la Cour constitutionnelle a considéré qu'« en l'espèce, les compétences de l'Etat fédéral et des Communautés en matière d'infrastructure des communications électroniques sont devenues *à ce point imbriquées*²³⁵, par suite de l'évolution technologique, qu'elles ne peuvent plus être exercées qu'en coopération »^{236 237}.

Dans un autre arrêt, constituant le prolongement de celui-ci, la Cour constitutionnelle ajoute de surcroît que pour ces mêmes matières, il ressort d'une « absolue nécessité »²³⁸ de prévoir

²²⁹ art. 92bis, §§ 2 et suiv. LSRI.

²³⁰ K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op.cit.*, p. 494.

²³¹ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel, op. cit.*, p. 957.

²³² *Ibidem*.

²³³ Art. 92bis, § 4bis LSRI.

²³⁴ Voy. à ce propos l'Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne, *M.B.*, 17 novembre 1994, p. 28222.

²³⁵ C'est nous qui soulignons.

²³⁶ C.C., n° 132/2004, 14 juillet 2004, pt. B.6.2 ; Dans le même sens, C. C., n°76/2012, 14 juin 2012, pt. B.11.2.

²³⁷ Cependant, d'aucuns pensent que la Cour constitutionnelle par le mot « coopération » n'a pas visé formellement un accord de coopération en tant que tel, mais qu'*a contrario*, elle a voulu obliger les autorités concernées à coopérer en leur laissant le choix de l'instrument : R. QUECK et P. VALCKE, « L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 14 juillet 2004 : percée ou impasse ? », *R.D.T.I.*, n°21, Avril 2005, Larcier, pp. 69-70. ; Toutefois, la Cour constitutionnelle, pour ces mêmes matières, présente en premier lieu l'accord de coopération comme instrument à choisir et seulement ensuite rappelle à titre subsidiaire qu'il existe d'autres formes de coopération sans prendre le soin d'en préciser les termes : C.C., n°128/2005, 13 juillet 2005, pt.6.1. ; Et enfin, dans un arrêt plus récent, elle ne semble offrir plus que la possibilité d'un accord de coopération, éliminant, *de facto* les autres outils de coopération : C.C., n°33/2011, 2 mars 2011, pt. B.10.2.

²³⁸ C.C., n°128/2005, 13 juillet 2005, pt. B.6.2.

une coopération. Par voie de conséquence, et partant du principe de proportionnalité²³⁹, la Cour postule qu'un législateur ne peut exercer sa compétence hermétiquement, « unilatéralement »²⁴⁰, sous peine de violer les règles répartitrices de compétences²⁴¹, la coopération se montrant dès lors comme la seule issue afin de les exercer.

Toutefois, il ressort de ces arrêts que cette obligation de coopérer n'est pas généralisée²⁴² et découle de situations singulières tels que notamment les prescrits imposés par le droit européen²⁴³. Il est à ajouter que la Cour constitutionnelle peut examiner si un législateur, lorsqu'il légifère unilatéralement, n'a pas omis de conclure un accord de coopération alors qu'il y était contraint²⁴⁴.

- Facultatifs

Pour les thématiques non visées dans ladite liste, il s'agira d'une faculté²⁴⁵ offerte aux différentes entités étatiques de conclure des accords de coopération, qui sont qualifiés dès lors de « facultatifs ».

Il est à souligner que la loi énonce trois hypothèses²⁴⁶ pour lesquelles un accord de coopération peut être conclu. Cette éventualité porte respectivement sur « la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun »²⁴⁷. Outre ces dernières, il est donc loisible aux autorités étatiques de conclure de tels accords lorsqu'elles l'estiment nécessaire en appréciant l'opportunité d'en faire usage²⁴⁸.

Le Conseil d'Etat ajoute de surcroît que lorsqu'il apparaît que « dans une matière où la répartition des compétences est particulièrement complexe et où les différentes autorités ont exprimé un souci d'uniformisation de la réglementation, il serait tout indiqué de conclure un accord de coopération »²⁴⁹. Toutefois leur liberté de conclure, qui s'étend dans toutes les

²³⁹ C.C., n°112/2011, 23 juin 2011, pt. B.6.2.

²⁴⁰ C.C., n°128/2005, 13 juillet 2005, pt.B.6.2.

²⁴¹ *Ibidem*, pt. B.6.4.

²⁴² K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 495.

²⁴³ C.C., n°76/2012, 14 juin 2012, pt. B.11.2.

²⁴⁴ C.C., n°56/1996, 15 octobre 1996 ; C.C. n°40/2012, 8 mars 2012.

²⁴⁵ art. 92*bis*, § 1^{er} LSRI.

²⁴⁶ art. 92*bis* § 1^{er} LSRI.

²⁴⁷ art. 92*bis*, § 1^{er} LSRI.

²⁴⁸ C.C., n°2/2009, 15 janvier 2009, pt. B.8.

²⁴⁹ *Doc. parl.*, Parl. w. sess. ord., 1997 – 1998, DOC 319/1, annexe 1, p. 11.

matières relevant de leurs compétences²⁵⁰, n'est valable que si ceux-ci ne portent pas sur le fait de « clarifier une zone d'ombre »²⁵¹ ou n'entraînent pas « un échange, un abandon ou une restitution de compétence »²⁵² ce qui, par voie de conséquence violerait les règles édictées par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences de l'Etat fédéral, des communautés et des régions^{253 254}.

Ces limites sont renforcées par le Conseil d'Etat qui ajoute qu'« un accord de coopération, en principe, n'est pas l'instrument approprié pour des modifications formelles. [...] Des accords de coopération sont en effet conçus comme un complément au principe de la compétence exclusive de l'Etat, des communautés et des régions, et en aucun cas comme une déviation de ce principe. Ils visent à fournir une solution à la difficulté qui consiste en un système de pouvoirs exclusifs, travailler conjointement une politique »²⁵⁵. En dehors de ces tempéraments, il s'agit d'une faculté appréhendée sous l'égide du consensualisme²⁵⁶ et ce, tant du point de vue de l'opportunité²⁵⁷ de la coopération que concernant les moyens et modalités à rassembler pour la concrétiser²⁵⁸.

- Horizontaux / verticaux

Une autre classification peut être énoncée qui suggère que les accords de coopération sont soit verticaux²⁵⁹, impliquant une relation entre l'Etat fédéral et ses composantes, soit horizontaux²⁶⁰, entre les entités fédérées uniquement. Il est à noter que cette dernière

²⁵⁰ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 956.

²⁵¹ *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1998 – 1999, DOC 1933/1, p. 52.

²⁵² C.C., n°17/94, 3 mars 1994, pt. B.5.2.

²⁵³ *Ibidem*, pt. B.5.3.

²⁵⁴ En effet, un transfert de compétence ne peut être établi que par ou en vertu de la Constitution. Cependant, dans les faits, il arrive que certains accords de coopération soient de véritables 'arrangements de compétences'. Il est à souligner que la section de législation du Conseil d'Etat critique vivement et régulièrement ce genre d'accords. *A contrario*, la Cour constitutionnelle se montre plus tolérante à leur égard : M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op.cit., p. 958. ; C.C., n°17/1994, 3 mars 1994.

²⁵⁵ C'est notre traduction : « een samenwerkingsakkoord in beginsel niet het geëigende instrument is om formele wijzigingen. (...) Samenwerkingsakkoorden zijn immers bedoeld als een aanvulling op het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van staat, de gemeenschappen en de gewesten, en geenszins als een afwijking van dat beginsel. Ze beogen een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, gezamenlijk een beleid uit te werken » : *Doc. parl.*, Vlaams Parlement, zitting 1998-1999, DOC 1264/1, pp. 12-14.

²⁵⁶ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 956.

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ K. MUNUNGU LUNGUNGU, op.cit., p. 491.

²⁶⁰ *Ibidem*.

catégorie représente la grande majorité²⁶¹ d'accords conclus. Ils sont également appelés « omnilatéraux »²⁶² lorsqu'ils ont été adoptés par tous les partenaires fédéraux.

ii. Place dans la hiérarchie des normes et contrôles
juridictionnels

- Parties à la convention

Ces accords sont une sorte de convention²⁶³ voire de « texte unique »²⁶⁴ négocié et conclu entre deux ou plusieurs entités au sein de l'Etat fédéral par « l'autorité compétente »²⁶⁵ ce qui semble viser les pouvoirs exécutifs²⁶⁶ concernés. Toutefois, d'aucuns ont suggéré qu'il est tout à fait possible que différentes autorités législatives concluent à leur tour de tels actes²⁶⁷ ce qui a été renforcé par le Conseil d'Etat.

En effet ce dernier a clairement opéré un changement de position. Tout d'abord, celui-ci était en défaveur de l'adoption de tels actes soutenant que « la validité juridique d'un accord de coopération entre assemblées législatives était incertaine »²⁶⁸. Ensuite, la juridiction a édicté que la disposition en question est « suffisamment générale pour y inclure les parlements concernés, spécialement lorsque la matière relève directement des prérogatives du pouvoir législatif »^{269 270}.

Nonobstant cette avancée, la question subsiste et l'absence de légitimité démocratique peut être évidente en raison du constat que les parlements ne disposent à ce jour, d'aucune

²⁶¹ Près de 80% : K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op.cit.*, p. 493.

²⁶² *Ibidem*, p. 491.

²⁶³ Le principe général de droit "*Pacta sunt servanda*" s'applique de plein droit aux accords de coopération : C.E. avis n°45023/2/V du 8 septembre 2008, *Doc. parl.*, Comm. fr., sess. ord. 2008-2009, DOC 615, p.66 ; P. MINSIER et M. UYTENDAELE, « Accords de coopération », *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, *op.cit.*, p. 17.

²⁶⁴ K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op.cit.*, p. 489.

²⁶⁵ art. 92bis, § 1^{er} LSRI.

²⁶⁶ P. KLEIN, *op.cit.*, p. 21.

²⁶⁷ K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 499 ; Y. PEETERS, « Interparlementaire samenwerkingssakkoorden : van oligarchie naar democratie, en weer terug », *T.V.W.*, 2012/3, p.179.

²⁶⁸ art. 92bis, § 1^{er} LSRI.

²⁶⁹ Avis du Conseil d'Etat du 9 février 2011, *Doc. parl.*, Parl. w., sess. ord., 2010-2011, DOC 347, n°1, p.3.

²⁷⁰ *Ibidem*.

²⁷⁰ La portée des accords de coopération 'interparlementaires' est toutefois limitée en ce sens qu'il est généralement admis qu'ils ne peuvent concerner que ce qui est appelé 'les prérogatives du Parlement', *Doc. parl.* Sén., sess. ord., 2012-2013, DOC 5-1815/1, p.1. ; Plus largement, il a été admis que la notion "d'autorité compétente" telle qu'édictée par l'art. 92bis, § 1^{er}, al. 2. "est suffisamment générale pour y inclure les Parlements concernés, spécialement lorsque la matière relève directement des prérogatives du pouvoir législatif" : *Doc. parl.* Parl. w, sess. ord., 2010-2011, DOC 347/1, p.3.

prérogative^{271 272} *expressis verbis* pour l'élaboration de cet outil de coopération. Raison pour laquelle, certains accords de coopération doivent faire l'objet d'un assentiment parlementaire²⁷³ portant sur l'ensemble des obligations y découlant²⁷⁴ pour sortir leurs effets, plus particulièrement ceux portant « sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement »²⁷⁵ de même que ceux relatifs aux « matières réglées par la loi, ainsi que les accords qui pourraient grever l'Etat ou lier des Belges individuellement »²⁷⁶.

Il est à ajouter qu'un accord de coopération qui a reçu un assentiment législatif peut voir sa mise en œuvre assurée par un accord de coopération d'exécution qui ne devra lui, pour sa part, pas recevoir pareil assentiment pour sortir ses effets²⁷⁷.

- Classification selon la nature de l'acte

Il est admis que les accords de coopération découlent, eu égard à leur caractère conventionnel, d'un droit supérieur au droit interne des composantes étatiques²⁷⁸. En effet, cette supériorité proviendrait de la volonté du législateur spécial qui entendrait faire respecter le principe « *pacta sunt servanda* » à ces accords de coopération²⁷⁹. Ces derniers devaient, *ab initio*, se concevoir en dehors de la hiérarchie des normes²⁸⁰, compte tenu du fait qu'ils étaient appréhendés sous « le principe général de l'autonomie »²⁸¹. Toutefois, considérant leur primauté, il parut nécessaire de pouvoir les placer correctement au sein de la hiérarchie des normes de l'ordre juridique belge et avant tout, dans celui des entités fédérées²⁸².

²⁷¹ K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 489.

²⁷² *Doc. parl.* Sén. sess. ord. 2012-2013, DOC 5-1815/1, p.1.

²⁷³ L'approbation doit s'effectuer par l'ensemble des assemblées législatives concernées : K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 505.

²⁷⁴ P. MINSIER et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 15.

²⁷⁵ art. 92bis, § 1^{er} LSRI

²⁷⁶ *Ibidem*.

²⁷⁷ art. 92bis, § 1^{er}, al. 3. LSRI; Compte tenu du fait que la majorité des accords de coopération sont soumis dans les faits à cette procédure et que cette dernière s'avère être lourde à mettre en œuvre, en prévoyant que des accords de coopération d'exécution peuvent en être exonérés, la sixième réforme de l'Etat a donc allégé leur mise en œuvre. : P. MINSIER, M. UYTENDAELE, *op. cit.*, pp. 15-16.

²⁷⁸ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 755.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 757. ; Ce même auteur ajoute que « la primauté [...] n'est pas la résultante d'un cumul d'assentiments parlementaires, mais la conséquence d'une loi spéciale énonçant un principe constitutionnel » : *Ibidem*.

²⁸⁰ *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1988-1989, DOC 485/2, p. 48.

²⁸¹ M. UYTENDAELE ; P. COENAERTS, *op. cit.*, p. 9.

²⁸² Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 755. ; F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, p. 626.

Dans une première situation, il peut être le cas d'un accord de coopération qui a été approuvé par le législateur *ad hoc*. Cet acte confère un effet juridique aussi bien *inter partes* qu'*erga omnes*²⁸³ et se situe entre la loi ordinaire, le décret, l'ordonnance et la loi spéciale²⁸⁴. L'accord de coopération qui a été adopté en exécution d'un accord de coopération ayant reçu un assentiment législatif se trouve quant à lui, dans la hiérarchie des normes, juste en dessous de ce dernier, mais toujours au dessus des lois, décrets et ordonnances²⁸⁵.

Les lois, décrets et ordonnances d'assentiment sont soumis au contrôle curatif de la Cour constitutionnelle et au contrôle préventif de la section de législation du Conseil d'Etat²⁸⁶.

De surcroît, les compétences de la Cour constitutionnelle s'étendent au delà de ces normes d'assentiment. En effet, eu égard à « l'exercice rationnel »²⁸⁷ desdites compétences de la Cour, cela sous-tend qu'elle élargisse son examen au contenu de l'accord de coopération²⁸⁸.

Pareille avancée est faite pour la section législation du Conseil d'Etat, qui, en examinant les avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance, a toujours étendu la portée de son examen aux accords eux-mêmes²⁸⁹. Toutefois, les règles contenues par les accords de coopération sont, quant à elles, exclues des règles dont le contrôle est assuré par la Cour constitutionnelle²⁹⁰.

Ensuite, il peut être distingué le cas d'un accord de coopération qui n'a pas été approuvé. Il faut souligner, pour rappel, que les accords de coopération priment le droit interne des diverses composantes étatiques grâce à leur caractère conventionnel²⁹¹. Eu égard à ce constat, et compte tenu du fait qu'ils sont en principe l'œuvre du pouvoir exécutif, il peut être affirmé que ce type d'accord de coopération n'a pas la valeur d'arrêté royal ou gouvernemental²⁹² et se trouve au dessus des actes réglementaires unilatéraux mais en dessous des normes

²⁸³ K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 504.

²⁸⁴ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 959. ; P. MINSIER, M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 18.

²⁸⁵ *Ibidem*.

²⁸⁶ *Ibidem*, p. 19. ; Les accords de coopération doivent s'analyser "comme des normes contrôlées" M. UYTENDAELE, Ph. COENAERTS, *op. cit.*, p. 8.

²⁸⁷ M. VERDUSSEN, *Justice Constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 117.

²⁸⁸ *Ibidem*.

²⁸⁹ R. ANDERSEN ; M. VAN DAMME, "La section de législation du Conseil d'Etat", *Conseil d'Etat. Liber memorialis 1948-1998*, Gand, Mys & Breesch, 1999, p.90.

²⁹⁰ Art. 30bis de la LSCC ; P. MINSIER, M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 19 ; Y. LEJEUNE, *op.cit.*, p. 759.

²⁹¹ P. MINSIER, M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 19.

²⁹² Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 755.

législatives unilatérales et des accords de coopération d'exécution²⁹³, nonobstant le fait que ces derniers soient eux aussi l'œuvre du pouvoir exécutif²⁹⁴.

Partant de ce postulat, une telle norme pourra être soumise à la censure du Conseil d'Etat²⁹⁵ si elle viole les règles répartitrices de compétences^{296 297} ainsi que voir son application refusée par les juridictions ordinaires²⁹⁸. Les règles portées par cet accord ne peuvent, quant à elles, pas être assujetties au contrôle du Conseil d'Etat compte tenu qu'il est expressément exclu de sa compétence²⁹⁹.

Un constat s'opère dès lors, il est probable qu'étant donné cette pluralité d'accords de coopération et le fait qu'ils cherchent tant bien que mal à s'imbriquer dans la hiérarchie des normes, ceux-ci soient l'objet, à côté du droit interne de chaque composante étatique, d'un nouveau droit, « un droit commun – collectif – qui ne s'identifie pas pour autant au droit de l'Etat central »³⁰⁰. En ce sens, il peut être parlé de droit « interfédéral »³⁰¹.

iii. Juridiction de coopération

Quant à l'interprétation et à l'exécution des accords de coopération obligatoires³⁰² en tant que tels, une juridiction a été organisée spécialement à cet effet par loi du 23 janvier 1989³⁰³, soit quelques mois après l'entrée en vigueur de l'art. 92bis³⁰⁴.

²⁹³ P. MINSIER, M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 19.

²⁹⁴ *Ibidem*.

²⁹⁵ *Ibidem*. ; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 3^{ième} éd., Bruxelles, Larcier, 2008, p. 1004.

²⁹⁶ « Il va de soi que, si un accord de coopération ne respectait pas les règles répartitrices de compétence, les sanctions juridiques normales seraient seules d'application, à savoir l'annulation par la Cour d'arbitrage et le Conseil d'Etat, et l'application de l'article 107 de la Constitution par les juridictions ordinaires » : *Doc. parl.* Ch., sess. ord., 1988-1989, DOC 635/1, p. 48.

²⁹⁷ Pour une application voy. C.E., n° 137.262, 18 novembre 2004. Cet arrêt a conclu à un excès de compétences d'un accord de coopération conclu entre les communautés. En effet, la question portait sur le fait de savoir quelle autorité était compétente pour décider si un film projeté dans une salle de cinéma pouvait être ou non visionné par un mineur de moins de seize ans. Il en a été conclu qu'il s'agissait de l'Autorité fédérale. Par conséquent, l'accord de coopération en question outrepassait les compétences des Communautés.: "[...] les accords de coopération ne peuvent, aux termes de l'article 92bis de la spéciale du 08 août 1980, porter que 'sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun' ».

²⁹⁸ art. 159 de la Constitution

²⁹⁹ art. 14bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461 ; P. MINSIER, M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 19. ; Y. Lejeune, *op.cit.*, p. 759.

³⁰⁰ M. UYTENDAELE ; Ph. COENAERTS, *op. cit.*, p. 3.

³⁰¹ Y. LEJEUNE, *op. cit.* p. 755.

³⁰² Il est à noter que le § 4quinquies de l'art. 92bis relatif au jardin botanique n'entre pas dans le cadre des accords de coopération nécessitant de mettre en place une juridiction de coopération. Il est de même pour le § 7 qui édicte qu'un accord de coopération doit être conclu fixant les modalités et l'objet de la communauté métropolitaine de Bruxelles (voy. *infra*).

³⁰³ Loi du 23 janvier 1989 sur la juridiction visée aux articles 92bis, §5 et §6, et 94, §3, de la loi spéciale du 08 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 24 janvier 1989, p. 1203. (ci après : « loi du 23 janvier 1989 »).

Les accords de coopération facultatifs peuvent également prévoir dans leur contenu que cette même juridiction sera compétente pour connaître de tous litiges à naître s'y afférents³⁰⁵. Ces juridictions ne sont pas permanentes et diffèrent pour chaque accord de coopération^{306 307}. Elles sont composées d'un président qui doit être un magistrat de l'ordre judiciaire³⁰⁸ et d'un membre désigné par chaque partie à l'accord de coopération³⁰⁹.

La saisine d'une telle juridiction ne peut être faite que par les parties à un accord de coopération. Eu égard au fait que certains accords de coopération peuvent créer des droits envers des particuliers, il faut supposer qu'il sera alors loisible pour eux de saisir les tribunaux de l'ordre judiciaire en cas de différend³¹⁰.

Il est à ajouter que le contrôle peut notamment porter sur les excès de compétences que les parties contractantes ont pu commettre en collaborant³¹¹. En ce sens, il est admis que la juridiction de coopération ainsi instituée est habilitée à interroger la Cour constitutionnelle afin de lui poser une question préjudicielle³¹². Tout en garantissant les droits de la défense³¹³, la décision prononcée de ladite juridiction n'est susceptible d'aucun recours, a autorité de la chose jugée³¹⁴ et peut faire l'objet d'exécution forcée³¹⁵.

Il est à ajouter que si un différend survient et que l'objet de celui porte sur l'exécution ou l'interprétation d'un accord de coopération facultatif et qu'une telle juridiction n'a pas été constituée *ab initio*, compte tenu du fait que rien n'a été spécifié en ce sens³¹⁶, il est possible que la partie puisse saisir le Comité de concertation (*voy. infra*) dans le cadre d'une procédure en règlement de conflits d'intérêts³¹⁷. Il est également possible que les juridictions de l'ordre judiciaire³¹⁸, juges des contrats, puissent être saisies pour obtenir réparation au titre d'un

³⁰⁴ Elle y est insérée à l'art. 92bis, § 5.

³⁰⁵ art. 1^{er} de la loi du 23 janvier 1989.

³⁰⁶ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 759.

³⁰⁷ Chaque accord de coopération obligatoire doit créer une juridiction. Dans les faits, bon nombre de ceux-ci n'en n'ont pas institués. P. MINSIER, M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 25.

³⁰⁸ art. 2, § 2 de la loi du 23 janvier 1989.

³⁰⁹ art. 2, § 1^{er} de la loi du 23 janvier 1989.

³¹⁰ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 759.

³¹¹ F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, p. 675.

³¹² M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 167 ; art. 26 de la LSCC.

³¹³ art. 92bis, § 5, al. 9 LSRI.

³¹⁴ M. UYTENDAELE, Ph. COENAERTS, *op. cit.*, p. 10.

³¹⁵ art. 92bis, § 5, al. 6 LSRI.

³¹⁶ Conformément à l'art. 92bis, §6.

³¹⁷ M. UYTENDAELE, Ph. COENAERTS, *op. cit.*, p. 10.

³¹⁸ art. 144 de la Constitution.

préjudice subi découlant d'une faute contractuelle, compte tenu de la nature conventionnelle de tels accords³¹⁹.

Nonobstant ces précisions, force est de constater que ces juridictions ne sont que pure théorie et qu'elles n'ont, à ce jour, encore jamais été mises sur pied. Il y est évoqué afin d'expliquer cette absence, le fait que ces juridictions ont été créées dans le seul but de simplement rassurer les plus sceptiques quant à la légalité des accords de coopération³²⁰. Enfin, afin de leur donner une réelle effectivité, il est suggéré d'apporter un aménagement dans la loi, en ne créant qu'une seule juridiction de coopération, permanente et compétente pour connaître de l'ensemble des litiges afférents à tous les accords de coopération³²¹.

iv. Lacunes, faiblesses et controverses

« La question cruciale »³²² est celle portant sur le fait de savoir si les assemblées législatives peuvent ou non adopter par la suite d'un assentiment, une norme législative qui y dérogerait³²³.

Une controverse subsiste à ce propos. Le premier courant³²⁴ de réponse part du constat qu'étant donné la place dans la hiérarchie des normes des accords de coopération approuvés par le pouvoir législatif, il n'est pas possible au législateur ordinaire d'adopter une loi dérogatoire³²⁵. Un accord de coopération doit alors se modifier par un acte équipollent³²⁶. Le deuxième courant, quant à lui, rappelle le fondement de tout Etat de droit par lequel tout ce qui n'est pas formellement prohibé est autorisé³²⁷, et qu'en l'absence d'une réponse claire et formellement tranchée, l'éventualité d'une telle norme législative reste de mise³²⁸.

³¹⁹ P. MINSIER, M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 19.

³²⁰ J. POIRIER, « Quand le "non-droit" fait la loi : Les accords de coopération et l'hypothèse du pluralisme juridique », 2007, disponible sur : <http://dev.ulb.ac.be/droitpublic> (consulté le : 4 mai 2015).

³²¹ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 963.

³²² K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 507.

³²³ *Ibidem*, p. 508.

³²⁴ M. UYTENDAELE, Ph. COENAERTS, *op. cit.*, p. 10. ; Courant appuyé par le Conseil d'Etat, en ce sens, voy. Avis du Conseil d'Etat n°36.198/1 du 4 décembre 2003, *doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord., 2003-2004, DOC 0473/035, p.9., plus particulièrement les termes "il n'appartient pas [...] au pouvoir fédéral d'abroger unilatéralement un accord de coopération".

³²⁵ K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 509.

³²⁶ En ce sens: "Toute modification d'une norme contenue dans un accord de coopération nécessite un nouvel accord de coopération", *Doc. parl.* Sén., sess. ord. 2012-2013, DOC 5-1815/1, p.1.

³²⁷ Principe énoncé par H. KELSEN, cité par S. PAPAETHYMIOU, "Mind the Gap, Dits et non-dits sur les pouvoirs du juge suisse", *L'office du juge : part de souveraineté ou puissance nulle ?*, sous la dir. de O. CAYLA et M.-F., RENOUX – ZAGAMÉ, Paris, Bruylant / L.G.D.J., 2001, p. 206.

³²⁸ Reprenant les écrits de J. POIRIER : K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, pp. 508-509.

La première interrogation en amorce une seconde. En effet, la question peut se poser de savoir si les parties à un accord de coopération peuvent ou non s'en défaire unilatéralement. La réponse semble évidente en raison du premier courant du commentaire précédent. Un accord de coopération ne peut se modifier, et plus particulièrement décharger une des parties à l'accord, uniquement par un autre accord de coopération³²⁹. Le Conseil d'Etat ajoute que concernant un accord de coopération « l'abrogation de celui-ci doit être réalisée conjointement par les parties contractantes dans un nouvel accord de coopération »³³⁰.

Enfin, il subsiste un écueil démocratique pour les accords de coopération ne nécessitant pas d'assentiment. Le Conseil d'Etat a bien souligné que les parlements peuvent conclure de tels accords mais qu'il serait « souhaitable – mais non requis - , dans un souci de sécurité juridique et pour prévenir toute controverse, que le législateur fédéral complète l'article 92*bis* susmentionné en donnant expressément aux assemblées parlementaires le pouvoir de conclure des accords de coopération et en définisse le régime juridique »³³¹. Dans la foulée, il peut être constaté que la procédure d'approbation qui a été explicitée plus haut n'est pas toujours respectée dans les faits. Il peut être légitime de se poser la question quant à la valeur de ces accords de coopération « irréguliers ».

§ 2^{ème} : Les décrets conjoints

i. Intromission de l'instrument dans l'arsenal législatif

Récemment outil de coopération instauré par la sixième réforme de l'Etat³³², ces décrets conjoints³³³ sont de véritables normes législatives adoptées conjointement par différentes entités fédérées, dans le respect des compétences attribuées, et ce, sans y inclure pour autant l'Autorité fédérale^{334 335}.

³²⁹ *Ibidem*, p. 507.

³³⁰ Avis du Conseil d'Etat n°36.198/1 du 4 décembre 2003, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2003-2004, DOC 0473/035, p. 9.

³³¹ *Doc. parl.* parl. w., sess. ord., 2010-2011, DOC 347/1, p. 3.

³³² art. 3 et 6 de la loi spéciale 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, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8637. ; art. 10 de la loi du 6 janvier 2014 modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités d'élection du Parlement de la Communauté germanophone, en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8690.

³³³ Il peut selon la nature de l'acte être parlé de décrets conjoints, de décrets et ordonnances conjoints voire d'ordonnances conjointes, voy. art. 92*bis*/1 de LSRI, art. 42 et 63 de la LBXL, art. 55*bis* de LGERM.

³³⁴ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p.694. ; *Doc. parl.* Sén., sess. ord., 2012-2013, DOC 5-1815/1, p. 2.

Constatant les lacunes que présentent les accords de coopération (*voy.supra*), l'idée a germé de concevoir ce nouvel instrument³³⁶ vu comme une alternative³³⁷, voire une « valeur ajoutée »³³⁸ et non un substitut³³⁹, plus démocratique et à plus grand potentiel modifiable.

Il est à noter qu'au stade de son élaboration, il avait été suggéré deux formes différentes conceptualisant ce mécanisme. D'une part, il avait été pensé que cet instrument pouvait constituer un seul et même acte normatif pris par différentes entités intervenant en tant que pouvoir législatif conjoint. D'autre part, il avait été évoqué qu'il s'agissait plutôt de différents actes législatifs, adoptés par différents pouvoirs législatifs et contenant identiquement le même objet déterminé conjointement³⁴⁰. Aux termes de différentes analyses, il s'avère que c'est cette dernière voie qui ait été choisie, considérant que la première, qui constituait un nouveau type de norme législative, sortait du cadre constitutionnel actuel^{341 342}. Toutefois la question de savoir si ces décrets conjoints forment *in concreto* une nouvelle source de droit n'est pas tranchée³⁴³.

ii. Mise en place

L'initiative peut émaner d'une proposition³⁴⁴ ou d'un projet de décret conjoint³⁴⁵ et leur objet peut régler l'ensemble des compétences de chaque entité concernée³⁴⁶ et notamment porter sur « la création et la gestion conjointe de services et institutions communs, sur l'exercice

³³⁵ Ce qui présente un non sens par rapport à l'objectif de renforcement du rôle des parlements de la réforme : K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 510.

³³⁶ *Doc. parl.* Sén., sess. ord. 2012-2013, DOC 5-1815/1, p. 2

³³⁷ *Ibidem*.

³³⁸ K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 510.

³³⁹ art. 92bis/1, § 1^{er}, LSRI.

³⁴⁰ *Doc. parl.* Sén., sess. ord. 2012-2013, n°5-1815/2, p. 2.

³⁴¹ *Ibidem*, p. 3.

³⁴² Toutefois, il subsiste pour l'heure encore des doutes sur la constitutionnalité de telles normes. En effet, nonobstant les articles 39, 127 et 128 de la Constitution, le fait que le législateur spécial soit expressément habilité à régir les formes de coopération soit difficilement perceptible : K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 515.

³⁴³ K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 516.

³⁴⁴ En ce sens, voy. la proposition de décret et ordonnance conjoints de la Communauté française, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française instituant un délégué général aux droits de l'enfant commun à la Communauté française, à la Région wallonne, à la Région de Bruxelles-Capitale, à la Commission communautaire commune et à la Commission communautaire française. *Doc. parl.* Parl. wall., sess. ord., 2014-2015, DOC 157/ n°1.

³⁴⁵ art. 92bis/1, § 2 LSRI.

³⁴⁶ M. UYTENDAELE, « Les décrets conjoints », *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, *op. cit.*, p. 341.

conjoint de compétences propres ou sur le développement d'initiatives en commun »³⁴⁷ sans toutefois avoir trait à un transfert de compétences³⁴⁸. Preuve de l'infime disparité avec les accords de coopération, les décrets conjoints peuvent se présenter comme de véritables ersatz auxdits accords, lorsque la conclusion de ces derniers est rendue obligatoire par la loi³⁴⁹.

Il est à noter la plus grande spécificité de ce nouvel instrument qui se traduit par le fait qu'avant leur adoption par leur parlement respectif, il doit être soumis à une première adoption d'une commission interparlementaire, dont les séances sont publiques, composée de délégation de chaque Parlement incluant un nombre égal de représentants³⁵⁰. La délégation en question est, pour sa part, composée dans le respect de l'importance respective des groupes politiques³⁵¹ mais en tout état de cause, comprend au minimum 9 membres³⁵².

Si en cours de négociation, un Parlement amende ledit projet ou ladite proposition, la commission en est à nouveau saisie³⁵³. L'adoption n'a lieu que si la majorité requise des membres est présente et à la majorité absolue des membres de chaque délégation³⁵⁴. Ainsi établie et gage d'un respect démocratique, cette commission parlementaire est le reflet d'un véritable « rôle moteur »³⁵⁵ du pouvoir législatif relative au *negotium* et ce, autant dans la négociation que dans la conclusion desdits décrets conjoints.

Le pouvoir exécutif n'en est pas en reste, car outre le droit d'initiative qui lui est offert ainsi que le pouvoir de sanctionner et promulguer lesdits décrets³⁵⁶, les gouvernements concernés peuvent adopter des arrêtés d'exécution des décrets conjoints³⁵⁷.

Concernant leur objet, les décrets conjoints peuvent régler l'ensemble des compétences de chaque partenaire concerné et peuvent abroger, modifier, compléter ou remplacer les dispositions légales ou décrétales en vigueur³⁵⁸.

³⁴⁷ art. 92bis/1, § 1^{er} LSRI.

³⁴⁸ *Doc. parl.* Parl. fr. brux., sess. ord., 2014-2015, DOC 27/1, p. 3.

³⁴⁹ art. 92bis/1, § 4, al. 4 LSRI.

³⁵⁰ art. 92bis/1, § 2 LSRI.

³⁵¹ A ce propos, M. Uyttendaele souligne le fait qu'en un certain nombre de matières, elle sera dominée arithmétiquement par les francophones : M. UYTENDAELE, « Les décrets conjoints », *op. cit.*, p. 342.

³⁵² art. 92bis/1, § 2 LSRI.

³⁵³ art. 92bis/1, § 1^{er}, § 2, al. 5 LSRI.

³⁵⁴ art. 92bis/1, § 2, al. 4 LSRI.

³⁵⁵ M. UYTENDAELE, « Les décrets conjoints », *op. cit.*, p. 343.

³⁵⁶ art. 92bis/1, § 2, al. 5 LSRI.

³⁵⁷ art. 92bis/1, § 1^{er} LSRI.

³⁵⁸ K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 519.

Une fois adoptés, ces décrets conjoints ne peuvent être modifiés, complétés ou remplacés voire abrogés que par d'autres décrets conjoints adoptés, cela va de soi, par les mêmes parlements³⁵⁹. Toutefois, leur abrogation peut émaner d'un seul législateur, après une concertation qui s'est tenue au sein de la commission interparlementaire³⁶⁰. Cette concertation engendrera tout au plus un débat, une discussion, mais à son issue, le législateur recouvrera son entière liberté³⁶¹.

Deux limites sont à évoquer cependant. L'abrogation unilatérale ainsi visée ne peut se faire que dans le respect de la loyauté fédérale (*voy. supra*) et du principe de proportionnalité³⁶². De surcroît, si l'objet du décret conjoint en cause a trait à un domaine ne pouvant être réglé que par le biais d'un accord de coopération obligatoire, cela entraînera également une impossibilité d'abrogation unilatérale³⁶³.

Il est un lien à faire avec les accords de coopération en ce sens qu'il est loisible aux entités fédérées de modifier voire d'abroger un accord de coopération en vigueur par le biais d'un décret conjoint, à la condition que ces entités soient celles ayant pris part à l'adoption de l'accord en question³⁶⁴.

Plus étonnant, compte tenu des faiblesses évoquées des accords de coopération (*voy. supra*), il est offert une possibilité à ces accords, de modifier voire d'abroger, à leur tour, des décrets conjoints, à la même condition, à savoir que les parties à cet accord de coopération soient les mêmes que celles ayant pris part à l'adoption du décret conjoint en cause³⁶⁵.

iii. Leur mise en œuvre dans l'avenir

Certes, grâce à cette commission interparlementaire, l'avantage démocratique des décrets conjoints est indéniable. Leur équivalence fonctionnelle³⁶⁶ avec les accords de coopération, et le pouvoir d'abrogation unilatérale laissent à penser qu'ils n'offrent, en théorie, que des avantages. Ce qui est renforcé par le fait que de telles normes, compte tenu de leur nature

³⁵⁹ art. 92bis/1, § 4, al. 1^{er} LSRI.

³⁶⁰ art. 92bis/1, § 4, al. 2 LSRI.

³⁶¹ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 965.

³⁶² K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 518.

³⁶³ Conseil d'Etat, sect. leg., avis n°52.303/AG du 20 novembre 2012, *Doc. parl. Sén.*, sess. ord., 2012-2013, DOC 5-1815/2, pp. 7 et 8.

³⁶⁴ art. 92bis/1, § 4, al. 3 LSRI.

³⁶⁵ art. 92bis/1, § 4, al. 3 LSRI.

³⁶⁶ K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 519.

législative, peuvent être exposées à la censure de la Cour constitutionnelle, et doivent être, en tout état de cause, transmis pour avis à la Section de législation du Conseil d'Etat, ce qui traduit un contrôle efficient de la norme en question.

Cependant, en pratique, d'aucuns s'accordent à croire que ces instruments pourtant bien pensés, ne seront que très peu utilisés³⁶⁷ voire ne joueraient qu'un « rôle décoratif »³⁶⁸ compte tenu du fait que la nécessité de créer des actes communs émanent principalement du pouvoir exécutif qui continuera à utiliser son outil majeur qui lui est réservé à savoir, les accords de coopération³⁶⁹. De surcroît, la procédure exigée dans l'adoption des décrets conjoints ne ralliera pas les plus hostiles voire les indécis à sa cause³⁷⁰. A juste titre, ces mêmes auteurs soutiennent qu'il aurait été judicieux d'aménager quelques changements aux accords de coopération afin de combler leurs lacunes³⁷¹ ce qui aurait eu l'avantage de ne pas complexifier davantage le système normatif³⁷².

En tout état de cause, partant du constat que les décrets conjoints sont ancrés dans l'arsenal législatif au titre de nouvel outil de coopération, il pourrait être suggéré *de lege ferenda*, comme l'indique M. Munungu Lungungu, de rendre des cas où les entités fédérées soient dans l'obligation de recourir à de tels instruments, ce qui, pour l'heure n'est pas encore le cas³⁷³.

Section 2 : La coopération procédurale³⁷⁴

Cette forme de coopération met en place des mécanismes contribuant à la rencontre de l'Etat, des communautés et des régions en obligeant celles-ci au « respect de prescriptions de procédure »³⁷⁵. Elle est présente autant dans la fonction normative que réglementaire³⁷⁶. Les

³⁶⁷ M. UYTENDAELE, « Les décrets conjoints », *op. cit.*, p. 343. ; K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 519.

³⁶⁸ M. UYTENDAELE, « Les décrets conjoints » p. 343.

³⁶⁹ *Ibidem*.

³⁷⁰ *Ibidem*.

³⁷¹ M. Munungu Lungungu propose en ce sens, notamment, une modification de la procédure d'approbation visée à l'art. 92bis LSRI en ne prévoyant non plus l'approbation sur l'*instrumentum* comme tel est le cas, mais davantage sur le *negotium*. : K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 510.

³⁷² M. UYTENDAELE, « Les décrets conjoints », *op. cit.*, pp. 342-323.

³⁷³ K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 510.

³⁷⁴ F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, p. 627.

³⁷⁵ *Ibidem*.

³⁷⁶ *Ibid.*

composantes, qui sont dans ce cas coopérantes³⁷⁷, entrent par ce mécanisme dans une perspective d'œuvre commune et utile³⁷⁸ à intensités et modalités variables³⁷⁹, se persuadant « que la gestion de la société politique globale et, en même temps celle de chacun des sous-ensembles, requièrent un minimum de collaboration »³⁸⁰.

Il existe à ce titre une kyrielle de formes de coopération procédurale se traduisant sous diverses formalités principalement recensées dans deux lois spéciales³⁸¹. Ces procédures appartiennent aux formes de coopération dites « formelles »³⁸², et certaines d'entre elles ont fait l'objet d'un protocole adopté au sein de Comité de concertation recensant les différentes formes de collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des communautés et des régions³⁸³.

Cet ensemble processuel revêt une grande importance, car outre le fait qu'il favorise les rencontres entre composantes étatiques, le non respect de ces formalités peut être sanctionné par différentes instances, ce qui le distingue *a fortiori* d'une simple incombance.

Premièrement, la section de législation du Conseil d'Etat pourra le cas échéant constater que consécutivement au fait du non respect desdites formalités, le « dossier n'est pas en état »³⁸⁴. Ensuite, les composantes coopérantes pourront faire intervenir la Cour constitutionnelle si ces formalités sont requises préalablement à l'élaboration de normes législatives³⁸⁵ voire le Conseil d'Etat si pareil est le cas pour l'élaboration d'actes ou de règlements³⁸⁶. Et enfin, sous un angle politique cette fois, le Comité de concertation (*voy. infra*) peut être saisi par le Premier Ministre ou le Président d'un gouvernement en cas d'inobservation de ces procédures de tout projet de décision ou de décision³⁸⁷.

³⁷⁷ *Ibidem*, p. 621.

³⁷⁸ *Ibidem*, p. 628.

³⁷⁹ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 952.

³⁸⁰ F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, p. 621.

³⁸¹ LSRI et la loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Régions et des Communautés *M.B.*, 17 janvier 1989, p. 850. (Ci après : « loi spéciale du 16 janvier 1989 »).

³⁸² *Doc. parl.* Sén., sess. ord., 2012-2013, DOC 5-2233/1, p.12.

³⁸³ Protocole du 06 juillet 2005, non publié.

³⁸⁴ F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, p. 634.

³⁸⁵ art. 30bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.* p. 634.

³⁸⁶ art. 14bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.* p. 634.

³⁸⁷ art. 33 de la loi ordinaire du 09 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9451.

L'acte en cause sera alors suspendu jusqu'à ce que le Comité de concertation décide, par consensus, qu'il a été satisfait aux règles de procédure s'y afférant dont l'inobservation a été préalablement constatée et, en tout état de cause, pour une durée maximale de 120 jours³⁸⁸. Il est à ajouter que la régularité de la décision du Comité de concertation peut toujours être contestée devant le juge³⁸⁹, ce qui démontre la limite d'une procédure devant ledit Comité lorsqu'une question juridique est en jeu³⁹⁰.

§1 : La transmission d'informations

Reposant sur la simple transmission d'une information, cette procédure ne donne, par conséquent, aucunement lieu à un « échange de vues entre les autorités concernées »³⁹¹ mais représente le mécanisme par lequel des données sont transmises soit par les régions ou communautés à l'Etat fédéral ou inversement³⁹².

Afin d'illustrer :

« Les Gouvernements informent le Ministre qui a l'Energie dans ses attributions, de la gestion des associations de communes de distribution de gaz et d'électricité »³⁹³.

Toutefois, il est à noter que l'échange d'une information relative à la fiscalité régionale et fédérale doit avoir été au préalable réglée par un accord de coopération obligatoire³⁹⁴.

En ce sens ;

« L'échange d'informations dans le cadre de l'exercice des compétences fiscales des régions visées dans la présente loi et de l'autorité fédérale est réglé par un accord de coopération visé à l'art. 92bis, §3 (...) »³⁹⁵.

Cet article a été édicté afin de garder une cohésion administrative du système fiscal³⁹⁶ et d'assurer « l'efficacité maximale de l'exercice des compétences fiscales de l'autorité fédérale et des régions, entre autres en matière de contrôle »³⁹⁷.

³⁸⁸ *Ibidem*, art. 33, al. 2.

³⁸⁹ *Doc. parl.* Ch. repr., sess. ord., 1988 - 1989, DOC 790/1, p. 54.

³⁹⁰ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 950.

³⁹¹ F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit. p. 627.

³⁹² D. BATSELÉ ; T. MORTIER ; M. SCARCEZ, *Initiation au droit constitutionnel*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 871.

³⁹³ art. 6, § 6 LSRI. ; voy. également l'art. 5, § 2 LSRI. ; art. 16, § 2 LSRI. ; art. 81, § 1^{er} LSRI. ; art. 57, § 6 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, etc.

³⁹⁴ Voy. en ce sens l'accord de coopération conclu entre l'Etat fédéral et les régions du 7 décembre 2001 relatif à l'échange d'informations dans le cadre de l'exercice de leurs compétences fiscales et aux procédures de concertation concernant l'applicabilité technique de l'instauration par les Régions de réductions ou d'augmentations générales de l'impôt des personnes physiques dû, *M.B.*, 11 décembre 2002, p. 55720.

³⁹⁵ art. 1bis de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

Il a paru nécessaire, afin de « pouvoir établir la situation la plus complète possible du contribuable »³⁹⁸ d'établir un échange à la fois systématique et structurel d'informations³⁹⁹. Ces dernières ont été définies comme étant « l'information dont le pouvoir fédéral ou les régions disposent et qui est utile pour l'établissement, la perception, l'encaissement, le contrôle ou le recouvrement d'un impôt fédéral ou d'un impôt régional visé dans la loi spéciale de financement »⁴⁰⁰. De surcroît, l'accord de coopération ainsi prescrit concerne « l'échange d'informations dans le cadre de l'exercice des compétences fiscales des régions en général »⁴⁰¹.

§ 2 : L'obtention d'un avis préalable

Constituant le préalable à une prise de décision⁴⁰², l'obtention d'un avis oblige l'autorité ayant le pouvoir de décision à recueillir l'avis d'une autre autorité. Cette procédure, contenant l'expression d'une opinion⁴⁰³, peut, selon le cas, n'être qu'une faculté. Il y est distingué l'avis simple de l'avis conforme.

i. L'avis simple

Ce type d'avis implique le fait qu'« une autorité exprime son point de vue sur une question ou un sujet qui lui est soumis »⁴⁰⁴. Il est à ajouter que cet avis précis n'est aucunement liant⁴⁰⁵ traduisant le fait que l'autorité en cause conserve toute liberté décisionnelle⁴⁰⁶. Il y a donc, le cas échéant, une obligation ou, selon le cas, une faculté pour l'autorité ayant le pouvoir de décision de solliciter l'avis d'une autre autorité concernée, sans toutefois s'y voir contrainte de le suivre.

³⁹⁶ *Doc. parl.*, Ch., sess. ord., 2000-2001, DOC 50-1183/1, p. 37.

³⁹⁷ *Ibidem*, p. 12.

³⁹⁸ *Ibidem*, p. 37.

³⁹⁹ *Ibidem*.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, p. 12.

⁴⁰¹ C. C., 178/2005, 7 décembre 2005, pt. B.20.

⁴⁰² D. BATSELÉ, T. MORTIER, M. SCARCEZ, *Initiation au droit constitutionnel*, op. cit., p. 872.

⁴⁰³ D. RENDERS, *Droit administratif général*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 296.

⁴⁰⁴ D. BATSELÉ, T. MORTIER, M. SCARCEZ, op. cit., p. 872.

⁴⁰⁵ *Ibidem*.

⁴⁰⁶ D. RENDERS, op. cit., p. 296.

Afin d'illustrer :

« Au sein du Conseil supérieur des Finances, le Roi crée une section 'Besoin de financement des pouvoirs publics'. (...) Le Roi règle la composition et le fonctionnement de la section ainsi que le régime des incompatibilités par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et pris après avis des Exécutifs. Annuellement, la section rend un avis sur les besoins de financement des pouvoirs publics. La section peut, d'initiative ou à la demande du Ministre des Finances, émettre un avis sur l'opportunité de limiter la capacité d'emprunt d'un pouvoir public en fonction de la nécessité de ne pas porter atteinte à l'union économique et à l'unité monétaire (...). Chaque avis de la section est adressé au Gouvernement et le cas échéant à l'Exécutif concerné »⁴⁰⁷

ii. L'avis conforme

Ce type d'avis, contrairement à l'avis simple, lie l'autorité qui doit le solliciter⁴⁰⁸ et constitue une véritable « autorisation »⁴⁰⁹. Il y aura donc l'obligation de s'y conformer, conférant *de facto* un droit de veto⁴¹⁰ à ladite autorité concernée.

Afin d'illustrer :

« Les gouverneurs des provinces, le vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, l'adjoint du gouverneur de la province de Brabant flamand, les commissaires d'arrondissement et les commissaires d'arrondissement adjoints sont nommés et révoqués par le gouvernement de région concerné, sur l'avis conforme du Conseil des Ministres (...) »⁴¹¹.

Ou encore :

« Dans les matières qui relèvent des compétences de l'autorité fédérale, la reconnaissance individuelle ou la reconnaissance de plein droit d'une ou plusieurs localités en tant que centre touristique ou assimilé et la modification de normes y afférentes requièrent l'avis conforme de la région concernée ou des régions concernées »⁴¹².

Il convient d'ajouter que dans certains cas, si l'avis dûment sollicité par l'autorité ayant pouvoir de décision n'est pas rendu endéans un délais déterminé, il peut être réputé favorable⁴¹³.

⁴⁰⁷ art. 49, § 6 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 ; voy. également l'art. 6, § 4 LSRI.

⁴⁰⁸ D. BATSELÉ, T. MORTIER, M. SCARCEZ, *op. cit.*, p. 873.

⁴⁰⁹ D. RENDERS, *op. cit.*, p. 296.

⁴¹⁰ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 953.

⁴¹¹ art. 6, § 1^{er}, VIII, 1^o LSRI. ; voy. également l'art. 6, § 1^{er}, IX, 6^o LSRI. ; l'art. 6bis, 4^o LSRI. ; l'art. 11 LSRI. ; etc.

⁴¹² art. 6, § 6bis LSRI. ; voy. également l'art. 49, § 4 de la loi spéciale du 16 janvier 1989. ; l'art. 80 LSRI.

⁴¹³ Voy. en ce sens l'art. 48, al.3 de la LBXL.

§ 3 : L'association d'autres autorités à la décision

Dans certaines situations, les entités fédérées doivent s'unir entre elles ou avec l'Autorité fédérale ou doivent à leur tour être jointes à certaines réglementations fédérales impliquant « une mise en commun, une participation commune »⁴¹⁴.

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'affiner la notion d'association en ajoutant qu'« associer un organe à l'élaboration d'un règlement implique non seulement l'action de recevoir et d'examiner d'éventuelles suggestions, mais, en outre, celle de débattre avec lui, c'est-à-dire, au moins de lui exposer, avant de prendre la décision, les raisons pour lesquelles il n'est pas jugé opportun de les suivre, si tel est le cas, de sorte que cet organe puisse obtenir une garantie que son point de vue ne sera pas écarté sans motif admissible »⁴¹⁵.

Afin d'illustrer :

« Les Gouvernements seront associés à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits, visées au § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o et art. 2, § 13, a) [...] »⁴¹⁶.

§ 4 : L'accord

Cette procédure reflète un mécanisme de codécision⁴¹⁷ qui implique que la décision en cause ne peut être prise et sortir ses effets qu'à la condition que les différentes autorités participantes y consentent⁴¹⁸, et ce afin de notamment éviter des incohérences⁴¹⁹.

Afin d'illustrer :

« Toute réglementation édictée par la Région en ce qui concerne les avantages fiscaux relevant de la fiscalité nationale et attribués en exécution des lois d'expansion économique, est soumise à l'accord de l'autorité fédérale compétente »⁴²⁰.

⁴¹⁴ D. BATSELÉ, T. MORTIER, M. SCARCEZ, *op. cit.*, p. 883.

⁴¹⁵ C.E., n° 31.587, 14 décembre 1988, *J.L.M.B.*, 1988, p. 551.

⁴¹⁶ art. 6, § 4, 1^o LSRI ; voy. également l'art. 6, § 4, 2^o à 7^o LSRI ; art. 92bis, § 4^{ter} LSRI ; Voy. également l'art. 16, § 3 LSRI qui édicte que l'Etat fédéral peut se substituer à une entité fédérée ayant été condamnée par une juridiction internationale pour l'exécution du dispositif de la décision si ladite entité a notamment été associée par l'Etat à l'ensemble de la procédure du règlement du différend.

⁴¹⁷ D. BATSELÉ, T. MORTIER, M. SCARCEZ, *op. cit.*, p. 872.

⁴¹⁸ *Ibidem*.

⁴¹⁹ C. C., n° 74/96, 11 décembre 1996, pt. A.3.2.

⁴²⁰ art. 6, § 1^{er}, VI, al. 2, 1^o LSRI.

« Dans le cadre du transfert à la Région Bruxelles – Capitale des compétences visées à l'article 4, §1er, de la loi spéciale du 16 janvier relative au financement des communautés et des régions, en ce qui concerne le produit de la redevance radio et télévision localisé dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, le gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement flamand règlent d'un commun accord, chacun pour ce qui le concerne, les modalités de transfert des membres du personnel concernés des communautés française et flamande au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale »⁴²¹.

Dans cette illustration réside une spécificité. En effet, en cet article précis est énoncé le cas qui requiert un accord commun entre différentes entités.

§ 5 : L'approbation

Cette forme de coopération procédurale est conçue tel « un acte de tutelle administrative »⁴²² et revêt un caractère exceptionnel⁴²³.

Afin d'illustrer :

« La programmation des emprunts publics est fixée par le Conseil des Ministres après concertation avec les gouvernements. Les conditions et le calendrier d'émission de tout emprunt public sont soumis pour approbation au ministre des Finances »⁴²⁴.

§ 6 : La proposition

La proposition est une technique qui « subordonne le pouvoir de décision d'une autorité à l'initiative d'une autre ou d'un organe déterminé »⁴²⁵. Cette formalité est l'expression d'une opinion⁴²⁶ qui peut être qualifiée de « présentation »⁴²⁷ lorsque son objet est relatif à une personne. Elle implique que l'autorité ayant le pouvoir de décision ne peut statuer, voire s'abstenir de statuer s'il échet, qu'à partir du moment où ladite proposition a été émise⁴²⁸.

⁴²¹ art. 88, § 3bis, al. 2 LSRI. ; voy. également l'art. 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 ; l'art. 167, § 5 de la Constitution.

⁴²² F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 633.

⁴²³ *Ibidem*.

⁴²⁴ art. 49, § 2 de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

⁴²⁵ D. BATSELÉ, T. MORTIER, M. SCARCEZ, op. cit., p. 878.

⁴²⁶ D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 295.

⁴²⁷ *Ibidem*.

⁴²⁸ *Ibid.*

Afin d'illustrer :

« En matière d'expansion économique, le Conseil des ministres peut octroyer, sur proposition du Gouvernement régional concerné, la garantie de l'Etat prévue (...) »⁴²⁹.

§ 7 : La concertation

Il peut être cité deux types de concertation. En premier lieu, il est noté « celle à laquelle doit se livrer une autorité qui est et qui demeure exclusivement compétente, mais qui doit, avant de se décider, se 'concerter' avec d'autres autorités »⁴³⁰. Ensuite, il peut être ajouté « celle qui intervient entre plusieurs autorités, chacune compétente dans son domaine, et dont le but est de permettre une certaine coordination de leurs politiques respectives »⁴³¹.

Sans restreindre la liberté d'action, ce mécanisme de concertation oblige une autorité ayant un pouvoir de décision à recueillir le point de vue d'autres autorités, avant la prise de décision et d'en tenir compte⁴³² tout en gardant le dernier mot *in fine*⁴³³. Toutefois, il ne pourra pas être reproché à ladite autorité d'avoir exercé ses compétences nonobstant le fait qu'une autre autorité a refusé de participer à la concertation⁴³⁴. Pour que ce mécanisme soit efficace, les autorités ainsi appelées à se concerter doivent faire preuve « d'un minimum de bonne volonté »⁴³⁵.

Afin d'illustrer :

« Une concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale compétente aura lieu : (...) 3° sur les grands axes de la politique énergétique nationale (...) »⁴³⁶.

Ce mécanisme ayant été abordé *in concreto*, il convient toutefois d'évoquer qu'à côté de ces procédures de coopération *stricto sensu*, il existe un concept de concertation (*largo sensu*) plus globale cherchant à jeter les bases d'une coopération dans une matière ou un champ d'action défini.

⁴²⁹ art. 6, § 1^{er}, VI, al. 2, 2° LSRI ; voy. également art. 6, § 4, 3°, al. 3 LSRI.

⁴³⁰ Citant M.-A. Lejeune, F. DELPÉREÉ, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 630.

⁴³¹ *Ibidem*, pp. 630-631.

⁴³² C.C., n° 2/1992, 15 janvier 1992, pt. 2.B.3.

⁴³³ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 763.

⁴³⁴ Se référant à un arrêt du Conseil d'Etat (C.E., n° 133.797, 12 juillet 2004), M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 954.

⁴³⁵ *Ibidem*.

⁴³⁶ art. 6, § 3, 2° LSRI ; voy. également l'art. 6, § 3 et § 3bis LSRI ; voy. également l'art. 1^{er}ter, 3°, l'art. 4, § 5, l'art. 5, § 3 et 3bis et l'art. 7 de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

C'est à ce propos que le Conseil d'Etat ne manqua pas de stipuler que « La Belgique est un Etat fédéral. Partant, il est impossible que son ordonnancement juridique échappe complètement aux tensions entre l'égalité constitutionnelle et le fédéralisme. Les législateurs concernés peuvent néanmoins tenter de réduire, en fait, ces tensions, en se concertant entre eux et en adoptant des mesures convergentes (...) »⁴³⁷.

Dans ce contexte, il peut être cité la concertation budgétaire⁴³⁸, laquelle met en place un encadrement au sein duquel les autorités compétentes coopèrent à l'aide d'une part, de différents outils⁴³⁹ tels que les accords de coopération, conventions, rapport, avis annuel, etc, et d'autre part, des espaces de rencontres⁴⁴⁰ tels que le Conseil supérieur des Finances, les conférences interministérielles (*voy. infra*), le comité de concertation (*voy. infra*). Il peut également être mentionné au même titre la concertation fiscale⁴⁴¹.

⁴³⁷ Avis du Conseil d'Etat, n° L.27.082/4, 18 novembre 1997, *Doc. parl.*, parl. w., sess. ord., 1997 -1998, DOC 315/1, p. 14.

⁴³⁸ Voy. à ce propos : J.-F. HUSSON, "Le modèle belge de concertation budgétaire et les pouvoirs locaux", *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2008/4, Tome XLVII, pp. 33-48.

⁴³⁹ *Ibidem*, pp. 39-40.

⁴⁴⁰ *Ibidem*.

⁴⁴¹ Voy. à ce propos le principe "*Una Via*" se traduisant notamment par la mise en oeuvre d'une concertation entre les différentes autorités concernées par les dossiers de fraude fiscale, édicté par la loi du 20 septembre 2012 instaurant le principe "*una via*" dans le cadre de la poursuite des infractions à la législation fiscale et majorant les amendes pénales fiscales, *M.B.*, 22 octobre 2010, p. 64132.

Chapitre 2 : Favoriser le dialogue par des lieux de rencontre

Section 1 : Le Comité de concertation

§1 : Un préalable, la notion de conflit d'intérêt^{442 443}

Nonobstant le fait que cette notion est certes une des plus floues du droit public belge⁴⁴⁴, elle n'en reste pas moins très importante. Trouvant son fondement dans la Constitution⁴⁴⁵, les contours de cette notion sont tracés dans la loi ordinaire du 09 août 1980⁴⁴⁶. Essentiellement à caractère politique⁴⁴⁷, un conflit d'intérêt survient lorsqu'un acte émanant d'une composante étatique est susceptible de léser « gravement »⁴⁴⁸ les intérêts d'une autre collectivité⁴⁴⁹.

Mis à part ces prescrits, il n'existe aucune définition légale et la doctrine place généralement cette notion par opposition au conflit de compétence⁴⁵⁰, ce qui laisse transparaître une distinction fictive car le fondement d'un conflit d'intérêt trouve bien souvent sa source dans un conflit de compétence⁴⁵¹. En ce sens, il est donc judicieux d'analyser la notion d'intérêt en mettant en exergue le fait qu'elle recouvre un conflit dans lequel il n'y a pas ou, à tout le moins, pas encore à se positionner sur un éventuel conflit de compétence et que dès lors, les juridictions y sont insaisissables⁴⁵². Il s'agit d'une question d'opportunité et non de légalité donc.

⁴⁴² Dans le cadre de ce travail, ce sujet ne sera pas analysé en profondeur. Il sera abordé et expliqué. Pour de plus amples informations relatives à cette notion, voy. notamment : S. DEPRÉ, "Les conflits d'intérêts : une solution à la lumière de la loyauté fédérale?", *R.D.B.C.*, 1995, p. 149. ; G. VAN DER BIESEN, "De voorkoming en regeling van belangenconflicten tussen wetgevende vergaderingen" in *Parlementair Recht, commentaar en teksten*, Gent, Mys & Breesch, 2000.

⁴⁴³ Les conflits de compétences ne seront pas analysés dans le cadre de ce travail. Il est tout de même important de souligner qu'ils relèvent de la compétence de la Cour constitutionnelle, laquelle tend à promouvoir une stabilité étatique « *doordat het federale evenwichten beschermt en de eerbiediging van de federale bevoegdheidsverdeling en vormen van federale samenwerking afdwingt* » : P. POPELIER ; D. SINARDET, « Stabieleit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur », *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatsvorming ?*, sous la dir. de P. Popelier, D. Sinardet, J. Velaers, B. Cantillon, Antwerpen, Intersentia, 2012, p. 15.

⁴⁴⁴ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 945.

⁴⁴⁵ art. 143, § 1^{er} de la Constitution.

⁴⁴⁶ art. 32 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9451 (Ci après « loi ordinaire du 9 août 1980 »).

⁴⁴⁷ *Doc. parl.* Sén., sess. ord., 1997-1998, DOC 1-1009/1, p. 2.

⁴⁴⁸ art. 32, art. 1^{er} bis de la loi ordinaire du 09 août 1980.

⁴⁴⁹ Somme toute éclairant : "Le conflit d'intérêts naît de la frustration qu'éprouve une institution en observant la manière dont une autre institution exerce ses compétences propres" : M. PÂQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 312.

⁴⁵⁰ *Doc. parl.*, Sén. sess. ord., 1997-1998, DOC 1-1009/1, p.1.

⁴⁵¹ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 946.

⁴⁵² *Ibidem.*, p. 947.

Cette notion peut être déterminée par le fait qu'une composante étatique prend des mesures se traduisant par des actions ou omissions⁴⁵³ ainsi que par le non-respect de procédures, qui pourraient nuire gravement aux intérêts d'une autre entité⁴⁵⁴. Au sens strict, il est parlé de conflits d'intérêts lorsqu'ils trouvent leur origine dans un projet de décision ou d'une décision émanant soit de l'exécutif ou du pouvoir législatif⁴⁵⁵.

§2 : Présentation du Comité de concertation

La sixième réforme de l'Etat, en insérant l'article 31/1 dans la loi ordinaire de réformes institutionnelles⁴⁵⁶, a ancré le rôle principal du Comité de concertation qui est un véritable cadre propice aux échanges.

Organe politique⁴⁵⁷ de premier plan implanté depuis 1980⁴⁵⁸, il se compose de douze membres où figurent six membres du Gouvernement fédéral dont le Premier Ministre, le Ministre-président flamand ainsi qu'un membre du Gouvernement flamand, le Ministre-président du Gouvernement wallon, le Ministre-président de la Communauté française, le Ministre-président de la Région de Bruxelles – Capitale ainsi qu'un membre appartenant à la Région de Bruxelles-capitale, faisant partie de l'autre groupe linguistique⁴⁵⁹. Concernant la Communauté germanophone, elle y est présente avec voix délibérative, par le biais de son Ministre-président lorsqu'elle y est impliquée. Nonobstant ce dernier point, un équilibre tant institutionnel que linguistique est recherché en son sein.

Figure emblématique de neutralité, ayant un véritable rôle de leadership⁴⁶⁰ au sein du Gouvernement fédéral et de coordination entre les différents pouvoirs et gouvernements⁴⁶¹, le Premier Ministre y siège naturellement en tant que président du Comité⁴⁶².

⁴⁵³ *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1999-2000, DOC 2-442/1, pt. V.B.

⁴⁵⁴ A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, p. 393.

⁴⁵⁵ *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1997-1998, DOC 1-1009/1, p. 2.

⁴⁵⁶ art. 31/1 de la loi ordinaire du 9 août 1980.

⁴⁵⁷ C.C., n°201/2004, 15 décembre 2004, pt. B.5.1.

⁴⁵⁸ Voy. : "Section 1ère – Du comité de concertation", art. 31 et s. de la loi ordinaire du 9 août 1980.

⁴⁵⁹ art. 31, § 1^{er}, de la loi ordinaire du 9 août 1980.

⁴⁶⁰ E. VANDENBOSSCHE, « Het Overlegcomité : een instelling op mars ? », *Evoluties in het Belgisch coöperatief federalisme / Évolutions dans le fédéralisme coopératif belge*, sous la dir. de E. Vandenbossche, Brugge, die Keure, 2013, p. 4.

⁴⁶¹ *Ibidem*.

⁴⁶² art. 2 du règlement d'ordre intérieur du Comité de Concertation du 4 octobre 1995, *M.B.*, 4 octobre 1995, p. 28245.

D'un point de vue organisationnel, il est imposé audit Comité d'établir un règlement d'ordre intérieur⁴⁶³ intéressant globalement son fonctionnement et contenant, en tout cas, la mise en œuvre de la communication relative d'une part, à l'ordre du jour et d'autre part, aux décisions prises par le Comité de concertation ainsi que l'établissement « des procédures afin de garantir des positions que les gouvernements défendront devant le Comité de concertation »⁴⁶⁴

⁴⁶⁵

Délibérant par voie de consensus, dénoué de réel pouvoir de contrainte, cet organe possède toutefois différentes missions importantes.

§3 : Fonctionnement et mission

i. Mission courante

Ce Comité est un espace « central de concertation, de coopération et de coordination entre l'Etat, les communautés et les régions pour réaliser des objectifs communs ou individuels, dans le respect des compétences de chacun »⁴⁶⁶.

Outre les missions spécifiques dont il est investi (*voy. infra*), il possède une compétence générale⁴⁶⁷ dont les activités sont *in fine*, beaucoup plus larges⁴⁶⁸ que ce que n'édicte expressément la loi du 09 aout 1980, constituant le lieu de collaboration informelle⁴⁶⁹. Il peut, entre autres, examiner certains dossiers qui nécessitent une collaboration infraétatique en vue d'une bonne gestion⁴⁷⁰ ou encore gérer à la fois le suivi de la transposition des directives

⁴⁶³ Voy. : le Règlement d'ordre intérieur du Comité de Concertation du 4 octobre 1995, *M.B.*, 4 octobre 1995, p. 28245 (ci après : « R.O.I. »).

⁴⁶⁴ art. 31^{ter} de la loi ordinaire du 9 aout 1980.

⁴⁶⁵ Cela répond partiellement à une critique formulée par F. Delpérée qui exprimait le manque de transparence quant au fonctionnement et à la publicité des décisions du Comité de concertation. La sixième réforme de l'Etat a donc précisé quelques modalités fonctionnelles sans toutefois rendre publique et accessible toute décision de cet organe. Citant F. Delpérée : S. VAN DROOGHENBROECK ; L. DETROUX ; X. DELGRANGE, "Conseil d'Etat et Comité de Concertations : repenser les frontières et l'aménagement des rôles", *Evoluties in het Belgisch cöoperatief federalisme / Évolutions dans le fédéralisme coopératif belge*, sous la dir. de E. Vandenbossche, Brugge, die Keure, 2013 p. 38.

⁴⁶⁶ art. 31/1 de la loi ordinaire du 9 aout 1980.

⁴⁶⁷ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge, op. cit.*, p. 731.

⁴⁶⁸ *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 2012-2013, DOC 5-2233/1, p. 12.

⁴⁶⁹ *Ibidem*.

⁴⁷⁰ *Ibid.*

européennes et celui des accords de coopération⁴⁷¹. Plus globalement, sa mission consiste à analyser les diverses formes de collaboration entre les gouvernements⁴⁷².

Mensuellement⁴⁷³, le Comité de Concertation tient place⁴⁷⁴ avec un ordre du jour fixé par la Premier Ministre⁴⁷⁵. Il est également prévu que le Comité puisse se réunir en d'autres temps à l'initiative du Premier Ministre ou d'un Ministre-Président⁴⁷⁶ et d'autres points peuvent être abordés à la demande des membres du Comité⁴⁷⁷.

Il est à noter que certains dossiers sont inscrits d'office à l'ordre du jour. En ce sens, notamment y est discuté le suivi de la transposition des directives européennes⁴⁷⁸, celui des convocations et des travaux des conférences interministérielles⁴⁷⁹ ainsi que le suivi des accords de coopération⁴⁸⁰.

En son sein, la délibération y est établie en principe par le principe du consensus⁴⁸¹, sous réserve du fait que les deux membres de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale doivent adopter la même position s'ils veulent empêcher que ledit consensus soit atteint^{482 483}. Etant donné les complications qu'une telle règle peut engendrer et compte tenu du fait qu'il doit donner le reflet d'une « équipe soudée et solidaire »⁴⁸⁴, le vote à l'unanimité est y d'usage⁴⁸⁵.

Abordé comme cela, les réunions mensuelles du Comité de concertation sont un espace privilégié afin que les partenaires y présentent leurs souhaits et projets de politique à venir, ce qui permet de gager d'un correct fonctionnement des institutions ou à tout le moins de bloquer certains projets pouvant nuire à une bonne gestion de celles-ci⁴⁸⁶. Malgré les

⁴⁷¹ M. VERDUSSEN, "Comité de concertation", *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 203.

⁴⁷² *Ibidem*.

⁴⁷³ Le Comité se réunit le premier mardi de chaque mois, art. 4 R.O.I.

⁴⁷⁴ Il s'avèrerait dans les faits que ce ne soit point les cas. Voy. : C. DE CAEVEL, "Le comité de concertation, un "bidule" de plus en plus précieux", 28 janvier 2015, visible sur : <http://trends.levif.be> (consulté le : 05 mars 2015).

⁴⁷⁵ E. VANDENBOSSCHE, *op. cit.*, p. 4. ; art. 5, § 1^{er} R.O.I.

⁴⁷⁶ art. 4, R.O.I.

⁴⁷⁷ art. 5, R.O.I.

⁴⁷⁸ *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 2012-2013, DOC 5-2233/1, p. 13.

⁴⁷⁹ *Ibidem*.

⁴⁸⁰ *Ibid.*

⁴⁸¹ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 943. ; art. 8 R.O.I.

⁴⁸² art. 33 de la loi ordinaire du 9 août 1980.

⁴⁸³ Y. Lejeune ajoute que ce point précis confirme le droit de *veto* dont dispose chaque membre et met en évidence le caractère bicommunautaire du gouvernement bruxellois. Voy. : Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 731.

⁴⁸⁴ *Ibidem*.

⁴⁸⁵ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 943.

⁴⁸⁶ C. DE CAEVEL, *op. cit.*

avantages avancés, compte tenu de sa caractéristique politique, force est de constater que ce Comité de concertation entraîne quelquefois un « dialogue de sourds »⁴⁸⁷, diminuant *de facto* son efficacité.

ii. Excès de compétence

La section de législation du Conseil d'Etat peut être amenée à rendre avis motivé relatif à l'élaboration d'une norme⁴⁸⁸. Cet avis juridique, portant exclusivement sur la forme et la validité du texte en cause, est dénué de force juridique contraignante⁴⁸⁹.

C'est à ce point précis que réside la mission particulière pour le Conseil de concertation. En effet, si le Conseil d'Etat, à l'issue de son examen estime qu'il y a eu méconnaissance des règles du partage des compétences⁴⁹⁰ tel qu'établi par la Constitution et les lois spéciales, il envoie la norme en question pour examen au Comité de Concertation⁴⁹¹, paralysant *de facto*, l'élaboration de la norme en cause⁴⁹².

Une précision est à apporter dans ce contexte, dès lors qu'un excès de compétence est constaté, cette transmission n'est pas automatique⁴⁹³. En effet, l'auteur de la norme en cause pourra décider de ne pas poursuivre l'élaboration de celle-ci et aucune transmission ne sera alors faite au Comité de concertation.

En ce sens, le dialogue entre ces deux organes est plutôt perçu tel « un appel »⁴⁹⁴ de la décision du Conseil d'Etat si l'auteur désire poursuivre la création de sa règle. Ceci est confirmé par le règlement de la Chambre des représentants qui explique que « lorsque la

⁴⁸⁷ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 734.

⁴⁸⁸ En principe sur tous les avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance et dans une moindre mesure sur les propositions de telles normes. Voy. : art. 2 et 3 LCCE.

⁴⁸⁹ Il peut cependant être ajouté qu'il possède à tout le moins une certaine autorité morale et sera sans doute influent pour les juridictions qui se positionneront, le cas échéant, *a posteriori* : Voy. : M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 155.

⁴⁹⁰ Il est à noter que le Conseil d'Etat doit avoir conclu à un excès de compétences. Toutefois force est de constater que le Conseil d'Etat se montre bien timide et soutient généralement qu'il appartiendra à la Cour constitutionnelle de trancher *a posteriori* ou invoque bien souvent la théorie des pouvoirs implicites. L'excès catégorique de compétences se réduit *de facto* à « peau de chagrin » : S. VAN DROOGHENBROECK ; L. DETROUX ; X. DELGRANGE, *op. cit.*, p. 49 ; « De Raad van State is zich er echter van bewust (...) » : Advies van de Raad van State, n°50.623/AV/3, 17 et 24 januari 2012, *Doc. Parl.*, VI. Parl., zitting 2011-2012, DOC 1603/1, p. 145, pt. 18.

⁴⁹¹ art. 3, § 3 et art. 31 de la loi ordinaire du 9 Aout 1980.

⁴⁹² Ce qui par voie de conséquence, constitue une exception au caractère non contraignant des avis : voy. M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 155 et 944.

⁴⁹³ S. VAN DROOGHENBROECK ; L. DETROUX ; X. DELGRANGE, *op. cit.*, p. 48.

⁴⁹⁴ *Ibidem*.

section de législation du Conseil d'Etat estime que des dispositions qui lui ont été soumises excèdent la compétence de l'Etat et ⁴⁹⁵ que le président de la Chambre les renvoie devant le Comité de concertation [...] leur examen est suspendu » ⁴⁹⁶.

Il est à noter que si l'auteur de la norme, nonobstant l'avis négatif du Conseil d'Etat, décide de continuer l'élaboration de sa norme, et ce, sans passer par le Comité de concertation, aucune sanction n'est prévue pour méconnaissance de cette étape ⁴⁹⁷.

Si la norme litigieuse lui est transmise pour examen, le Comité de concertation tentera « d'aplanir le différend » ⁴⁹⁸ et donnera un avis motivé, dans les quarante jours, sur cette question de compétence. Il peut donc véritablement aller à contre sens de la décision du Conseil d'Etat ⁴⁹⁹. Dans l'hypothèse où il conclut également à un excès de compétence, le Comité de concertation demandera à l'auteur de la norme litigieuse de l'amender, s'il s'agit d'une proposition ou de la corriger en cas d'avant-projet ⁵⁰⁰.

Il est important de souligner de *lege lata* ce qui suscite une controverse. D'aucuns s'étonnent que ce soit un organe politique, à savoir le Comité de concertation, et par conséquent, dénué de toute objectivité ⁵⁰¹, qui soit en charge de résoudre un questionnement d'ordre juridique, à savoir, un potentiel excès de compétence ⁵⁰².

Il peut être cité également le manque d'efficience ⁵⁰³ découlant de cette absence d'objectivité, qui conduira très certainement la norme en question à un contrôle *a posteriori* de la Cour constitutionnelle. De surcroît, lorsque la Cour constitutionnelle statuera, si l'avis du Conseil d'Etat et la décision du Comité de concertation ne convergent pas, elle renforcera l'un des deux examens, et enlèvera *de facto* de la crédibilité à l'un de ces deux organes ⁵⁰⁴. Il est à

⁴⁹⁵ C'est nous qui soulignons.

⁴⁹⁶ art. 98, al. 8 du règlement de la Chambre des représentants, visible sur : <http://www.lachambre.be>

⁴⁹⁷ « La Cour n'est [...] pas compétente pour statuer sur la violation éventuelle de l'article 3, § 3 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 » : C. C., n° 57/2012, 3 mai 2012, pt. B.3.3. ; S. VAN DROOGHENBROECK ; L. DETROUX ; X. DELGRANGE, *op. cit.*, pp. 48-49.

⁴⁹⁸ M. PÂQUES, *op. cit.*, p. 296.

⁴⁹⁹ S. VAN DROOGHENBROECK ; L. DETROUX ; X. DELGRANGE, *op. cit.*, p. 41.

⁵⁰⁰ art. 3, § 4 de la loi ordinaire du 9 août 1980.

⁵⁰¹ C.C., n°201/2004, 15 décembre 2004, pt B.5.1.

⁵⁰² M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 945 ; S. VAN DROOGHENBROECK ; L. DETROUX ; X. DELGRANGE, *op. cit.*, p. 42.

⁵⁰³ Il est parlé de « *Soft Law* » à cet égard : S. VAN DROOGHENBROECK ; L. DETROUX ; X. DELGRANGE, *op. cit.* p. 50.

⁵⁰⁴ *Ibidem*, p. 42.

ajouter que compte tenu de ces observations, l'ineffectivité de cette mission du Comité de concertation n'a cessé de croître⁵⁰⁵.

Partant de ce constat, il s'est dessiné trois tendances doctrinales visant, *de lege ferenda*, soit à la suppression pure et simple de cette mission, soit à la transformation de cette étape en une simple faculté voire *a contrario*, la modifier en une véritable obligation assortie, cette fois, de sanctions⁵⁰⁶.

iii. Conflit d'intérêt

Partant du constat que les conflits d'intérêts ont une nature politique, ils ne peuvent pas être l'apanage des cours et tribunaux mais plutôt avoir trait à un dialogue politique⁵⁰⁷. En ce sens, le Comité de concertation a un rôle central en exerçant une double fonction de prévention et de résolution^{508 509}.

Un conflit peut surgir au niveau parlementaire. A cet effet, il est loisible à l'assemblée concernée de voter⁵¹⁰ une motion⁵¹¹ si elle s'estime « gravement lésée »⁵¹² par une initiative parlementaire ou un amendement. Ne constituant aucunement une norme législative, l'incompétence de la Cour constitutionnelle est manifeste et ne peut connaître d'aucun recours en la matière⁵¹³.

Une fois adoptée, la motion a pour effet de suspendre la procédure relative à l'acte causant grief, et ce pendant 60 jours⁵¹⁴. La suspension en tant que telle est prévue afin de laisser place

⁵⁰⁵ *Ibid.*, p. 45.

⁵⁰⁶ *Ibid.*, p. 50.

⁵⁰⁷ En ce sens, il est à noter que le rôle du Comité de concertation qui était jusqu'à lors vu tel un véritable « gardien » de la loyauté fédérale, devra être exercé à l'aune de celui de la Cour constitutionnelle, qui est compétente également pour en connaître désormais : M. VERDUSSEN, « Comité de concertation », *op. cit.*, p. 203.

⁵⁰⁸ *Doc. parl.*, Ch. rep., sess. ord., 1988-1989, DOC 790/1, p. 9.

⁵⁰⁹ Les procédures qui seront décrites ci-après trouvent leur légitimité dans l'art. 143, §§ 2 et 3 de la Constitution. Toutefois, celles-ci ne trouveront pas à s'appliquer à la législation et à la réglementation fédérales relatives à l'établissement ou l'application de l'impôt des personnes physiques. ; Voy. l'art. 143, § 4 de la Constitution issu de la Révision de l'article 143 de la Constitution du 6 janvier 2014, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8545. ; La *ratio legis* étant d' « empêcher tout blocage de la politique fiscale fédérale » : *Doc. parl.* Sén., sess. ord., 2012-2013, DOC 5-2370/3, p. 10.

⁵¹⁰ La motion est adoptée si $\frac{3}{4}$ des membres ont voté en sa faveur.

⁵¹¹ art. 32, § 1^{er} *bis* de la loi ordinaire du 9 août 1980.

⁵¹² Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 743.

⁵¹³ C.C., n° 132/2009, 24 juillet 2009, pt.B.3.1.

⁵¹⁴ art. 32 §1^{er} de la loi du 9 août 1980.

à une concertation⁵¹⁵ entre les assemblées en cause. Cependant, force est de constater que la concertation interparlementaire ainsi énoncée arrive rarement à une solution⁵¹⁶. Alors, si cette concertation n'aboutit à aucune fin concluante et que la motion émane des assemblées fédérées, le Sénat est saisi du litige et rend un avis motivé sous trente jours au Comité de concertation qui prendra position, également dans les trente jours⁵¹⁷. *A contrario*, si ladite motion provient d'une assemblée fédérale, si la concertation est un échec, le litige sera porté directement audit Comité de concertation qui statuera dans les soixante jours⁵¹⁸.

Dans les deux cas, le Comité de concertation peut donc être saisi du dossier. Il peut donc à cette fin statuer et émettre une décision qui ne sera pas contraignante⁵¹⁹. S'il n'arrive pas à statuer, il sera mis suspension de la procédure initiale et la proposition ou l'amendement peut être adopté⁵²⁰.

Un conflit d'intérêt peut également éclater au sein d'autorités gouvernementales pour lequel, le Comité de concertation est immédiatement saisi et doit rendre une décision dans les soixante jours⁵²¹. Ces procédures décrites sont à usage unique autant pour un conflit d'intérêt surgissant entre assemblées parlementaires qu'entre gouvernements⁵²².

Toutefois, dès qu'une procédure en conflit de compétence est engagée, elle suspend de plein droit la procédure en conflit d'intérêt⁵²³. En ce sens, un avis⁵²⁴ peut être demandé au Conseil d'Etat par les gouvernements afin de statuer sur la nature du conflit en cause. S'il s'avère qu'il y a bel et bien conflit de compétence, la procédure devant le Comité de concertation prend fin. Cette procédure n'est toutefois pas possible si le Conseil d'Etat a déjà statué sur la question dans le cadre de sa mission consultative de « droit commun »^{525 526}.

⁵¹⁵ *Ibidem*, art. 32, §1^{er} bis.

⁵¹⁶ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 744.

⁵¹⁷ art. 32, §1^{er} quater de la loi du 9 août 1980.

⁵¹⁸ *Ibidem*.

⁵¹⁹ “ne constituent pas des décisions au sens juridique du terme” : voy. C.E., Sect. adm., n°125.026, 4 novembre 2003, p. 10/12.

⁵²⁰ D. BATSELÉ, T. MORTIER, M. SCARCEZ, *op. cit.*, p. 684.

⁵²¹ art. 32, § 2 de la loi du 9 août 1980.

⁵²² *Ibidem*, art. 32, § 1^{er} ter, al. 4 et art. 32, § 2, al. 2 ; La procédure ne peut être appliquée qu'une seule fois à l'égard du même acte litigieux. Si des amendements y sont apportés, il est loisible de lancer à nouveau la procédure à leur encontre : voy. art. 32, §1^{er} ter.

⁵²³ art. 32, § 6 de la loi du 9 août 1980.

⁵²⁴ Sorte de “question préjudicielle” : S. VAN DROOGENBROECK ; L. DETROUX ; X. DELGRANGE, *op. cit.*, p. 51.

⁵²⁵ *Ibidem*, p. 52.

⁵²⁶ art. 32, § 7 de la loi du 9 août 1980.

Il est important toutefois de souligner que pour que le Conseil d'Etat soit valablement saisi au sens de l'art. 32, § 6, il faut qu'il y ait une véritable divergence de point de vue sur la nature du différend en cause⁵²⁷, ce qui amène pour preuve que frontière entre les conflits de compétences et les conflits d'intérêts est tenue. Ensuite, cet organe se borne à une simple mission de « détection »⁵²⁸ d'un éventuel conflit de compétence, sans en connaître du fond et donc a fortiori, sans constater un éventuel « excès de compétence »⁵²⁹. D'aucuns estiment *a contrario*, que sa mission est plus large que ce qui vient d'être énoncé prenant comme argument l'interprétation polysémique de la *ratio legis* de ce mécanisme⁵³⁰. En ce sens, il s'agirait non pas d'une simple détection, mais bien d'une véritable « mission de légalité »⁵³¹.

En tout état de cause, eu égard à ces interprétations divergentes et compte tenu du fait qu'une dizaine de dossiers⁵³² seulement a fait l'objet d'un tel renvoi auprès du Conseil d'Etat, il est à douter fortement de l'efficience et de la vertu de ce mécanisme tel qu'institué *de lege lata*⁵³³.

§ 4 : Conférences interministérielles

Partant du constat que le Comité de concertation dès sa mise en place a privilégié la résolution des conflits d'intérêts plutôt que leur prévention, il paraît judicieux de repenser le système préventif⁵³⁴ se traduisant par l'instauration de conférences interministérielles, à l'image de ce qui se faisait au Canada⁵³⁵.

Dénuées de pouvoir contraignant, elles sont dès lors apparues comme des lieux « de concertations étroites et régulières »⁵³⁶ et surtout comme une concertation « souple mais efficace »⁵³⁷. Elles peuvent également créer des groupes de travail de façon permanente ou occasionnelle.

⁵²⁷ S. VAN DROOGHENBROECK ; L. DETROUX ; X. DELGRANGE, *op. cit.*, p. 58.

⁵²⁸ *Ibidem*, p. 55.

⁵²⁹ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1988-1989, DOC 790/1, p. 12. ; S. VAN DROOGHENBROECK ; L. DETROUX ; X. DELGRANGE, *op. cit.*, p. 56.

⁵³⁰ *Ibidem*, p. 57.

⁵³¹ *Ibid.*, p. 58.

⁵³² *Ibid.*, p. 53.

⁵³³ *Ibid.*, p. 58.

⁵³⁴ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1988-1989, DOC 790/1, p. 9.

⁵³⁵ *Ibidem*.

⁵³⁶ *Ibid.*

⁵³⁷ *Ibid.*

Déjà mises en place dans les faits par le biais du Comité de concertation, il a paru logique de leur offrir une assise légale. C'est ce qu'a fait le législateur en 1989. Dès leur conception, elles étaient perçues telles des lieux de dialogue⁵³⁸, des « structures souples »⁵³⁹ et non des espaces de décisions contraignantes. Il s'agit de réunir des membres de l'Exécutif dans des domaines nécessitant, en vue d'une bonne gestion, des concertations « étroites et régulières »⁵⁴⁰. Il existe en outre deux types de conférences interministérielles, facultatives et obligatoires.

i. Facultatives

Le Comité de concertation (*Voy. supra*) peut mettre en place des Conférences interministérielles afin de « promouvoir la concertation et la coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions »⁵⁴¹. Ce sont des comités spécialisés⁵⁴² restreints, composés des ministres et membres du Gouvernement de l'Etat fédéral, des communautés et régions⁵⁴³ ainsi que d'autres participants externes lorsque ce sont des sujets très spécifiques⁵⁴⁴ qui sont abordés. La présidence est alternée entre les différents gouvernements qui la composent⁵⁴⁵. Chaque conférence instaure son propre règlement d'ordre intérieur⁵⁴⁶ par voie de consensus⁵⁴⁷.

Favorisant la négociation d'accords de coopération⁵⁴⁸, elles peuvent en outre, par le biais des rencontres, concrétiser diverses procédures de coopération⁵⁴⁹ tout en respectant l'autonomie des parties en présence⁵⁵⁰ dans des domaines particuliers. Ces conférences se focalisent essentiellement sur la mise en place d'un dialogue constructif sans pouvoir de contrainte, ce qui explique le fait que cet organe ne soit pas paritaire⁵⁵¹. D'un point de vue pratique, elles

⁵³⁸ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ordi., 1988-1989, DOC n°790/3, p. 5.

⁵³⁹ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, p. 951.

⁵⁴⁰ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ordi., 1988-1989, DOC n°790/1, p. 9.

⁵⁴¹ art. 31bis de la loi du 9 août 1980.

⁵⁴² Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 734.

⁵⁴³ art. 31, § 1^{er} de la loi du 9 août 1980.

⁵⁴⁴ E. VANDENBOSSCHE, *op. cit.*, p. 18.

⁵⁴⁵ *Ibidem*.

⁵⁴⁶ *Voy. par ex.* : Règlement d'ordre intérieur du 04 juin 2015 de la Conférence interministérielle Santé publique, *M.B.*, 4 juin 2015, p. 32510.

⁵⁴⁷ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 735.

⁵⁴⁸ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, p. 951.

⁵⁴⁹ art. M3, 3.2. de la circulaire du 12 septembre 1995 relative aux conférences interministérielles, *M.B.*, 4 octobre 1995.

⁵⁵⁰ *Ibidem*, art. M3, 3.1.

⁵⁵¹ E. VANDENBOSSCHE, *op. cit.*, p. 18.

peuvent se réunir de façon permanente ou occasionnelle⁵⁵². Le Comité de concertation a marqué son approbation le 28 janvier 2015 et le 25 février 2015⁵⁵³ sur la création de 19 conférences interministérielles⁵⁵⁴.

ii. Obligatoire

La loi du 09 août 1980 dispose que « Le Comité de concertation constitue en tout cas une Conférence interministérielle de la politique étrangère. Au sein de cette Conférence interministérielle, le Gouvernement informe régulièrement les Exécutifs de la politique étrangère, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'un Exécutif »⁵⁵⁵.

A la lecture de cet article, il en ressort qu'il s'agit de la seule Conférence interministérielle obligatoire. Elle se trouve sous la direction du Ministre des Affaires étrangères et réunit des membres des gouvernements des entités fédérées⁵⁵⁶. Ses missions sont diverses et elle établit plusieurs groupes de travail pour tenter de les mener à bien. Elle décide notamment de la répartition de la représentation belge au Conseil de l'Union européenne entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions⁵⁵⁷. Elle a également pour tâche de déterminer parmi les traités bilatéraux et multilatéraux ceux qui appartiennent à la catégorie des traités mixtes⁵⁵⁸. Elle est dépourvue de pouvoir contraignant et décide par voie de consensus⁵⁵⁹.

⁵⁵² Y. LEJEUNE, *op.cit.*, p. 735.

⁵⁵³ Question n° 6-445 de Bert Anciaux du 13 février 2015, *Q. R., Sén.*, 2014-2015.

⁵⁵⁴ Il sera cité à titre d'exemple : la Conférence interministérielle relative à la politique agricole, celle relative au commerce extérieur et celle relative à la santé publique.

⁵⁵⁵ art. 31bis, al. 2 de la loi ordinaire du 9 août 1980.

⁵⁵⁶ Plus particulièrement les ministres chargés des relations internationales au sein de chaque gouvernement. : voy. Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 735.

⁵⁵⁷ X, « Les mécanismes de coordination en vue de définir la position à défendre par la Belgique au Conseil de l'Union européenne », *Note documentaire du Conseil Central de l'Economie*, CCE 2015 – 0900, 23 avril 2015, p. 4, disponible sur : <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc15-900.pdf> (consulté le : 02 juillet 2015).

⁵⁵⁸ F. MASSART – PIÉRARD, « Entités fédérées et politique étrangère. Une situation multiforme », *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, sous la dir. de C. Roosens, V. Rosoux, T. de Wilde d'Estmael, Bruxelles, P.I.E. – Peter Lang, 2004, p. 253.

⁵⁵⁹ X, « Les mécanismes de coordination en vue de définir la position à défendre par la Belgique au Conseil de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 7.

Section 2 : La communauté métropolitaine de Bruxelles

§1 : Présentation de l'instrument

Bribe du compromis⁵⁶⁰ relatif au dossier de la scission de la circonscription électorale de Bruxelles – Hal – Vilvorde, revendiquée par les négociateurs francophones^{561 562}, la communauté métropolitaine de Bruxelles a été instituée par la loi spéciale du 19 juillet 2012⁵⁶³ qui inséra un § 7 à l'article 92*bis* LSRI (*voy. supra*).

Partant du constat que l'influence réelle de la Région Bruxelles – Capitale s'étend au delà de ses frontières politiques^{564 565} et que certaines activités « gagneraient à être gérées à l'échelle de cette zone »⁵⁶⁶ compte tenu des bouleversements tant technologiques qu'économiques⁵⁶⁷, l'idée a germé de constituer une métropolisation.

Cette dernière peut être définie comme un concept « cherchant à traduire le processus de croissance de certaines grandes villes et engendrant parallèlement de nouvelles relations au sein des systèmes des villes (...) »⁵⁶⁸. Mettre en place un tel concept permettrait à la ville concernée de bénéficier « d'une plus-value et une hiérarchie en termes de centralité »⁵⁶⁹ et ce afin de faire face aux défis de la mondialisation et l'européanisation des politiques⁵⁷⁰. Ce

⁵⁶⁰ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 248.

⁵⁶¹ J.-P. NASSAUX, « La communauté métropolitaine : opportunité ou piège pour les Bruxellois ? », *Les analyses du CRISP en ligne*, 4 juin 2015, p. 1, www.crisp.be (consulté le : 10 juillet 2015).

⁵⁶² Il importe de souligner que la vision métropolitaine de Bruxelles est souhaitée depuis les années 1990 et ce, autant par le monde économique flamand, wallon et bruxellois que le monde politique, exception faite du Nord du pays qui est partagé sur la question. : Voy. J.-P. NASSAUX, *op. cit.*, pp. 2-3. ;

L'opposition flamande déplore le fait que la communauté métropolitaine de Bruxelles rajoute une couche supplémentaire aux compensations déjà trop nombreuses offertes aux francophones dans le cadre du dossier « B.H.V. ». : Voy. *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 2011-2012, DOC 5-1567/3, pp. 2-3.

⁵⁶³ Loi spéciale complétant l'article 92*bis* de la loi spéciale du 08 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne la communauté métropolitaine de Bruxelles, *M.B.*, 22 août 2012, p. 49255.

⁵⁶⁴ Il est parlé de cette zone socio-économique d'« Hinterland » de Bruxelles-Capitale composé de près de 1,8 millions d'habitants et regroupant 35 communes. : Voy. M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 248.

⁵⁶⁵ J.-P. NASSAUX, *op. cit.*, p. 1.

⁵⁶⁶ *Ibidem.* ; M. WUNDERLE, « Quelle communauté urbaine pour Bruxelles ? Réflexions sur la 'communauté métropolitaine' prévue dans l'accord de gouvernement de 2011 », *Les analyses du CRISP en ligne*, 22 décembre 2011, www.crisp.be (consulté le : 10 juillet 2015).

⁵⁶⁷ B. MERENNE – SCHOUMAKER, « La métropolisation, une nouvelle donne ? », *Acta Geographica Lovaniensia*, vol. 34, 1994, p. 165.

⁵⁶⁸ *Ibidem.*

⁵⁶⁹ Reprenant les idées du Professeur S. Sassen : J.-P. NASSAUX, *op. cit.*, p. 1.

⁵⁷⁰ *Ibidem.*

faisant, « il impose à cette ville de gérer les flux de personnes et de marchandises et nécessite une meilleure concordance entre territoires de gestion et territoires de métropolisation »⁵⁷¹.

In concreto, une telle perspective se justifie par le fait que « des relations de coopération étroites entre Bruxelles et son hinterland sont essentielles et mutuellement profitables aux trois régions et à l'ensemble du pays. Ces relations sont particulièrement importantes dans les domaines de l'emploi, de l'économie, de l'aménagement du territoire, de la nationalité, des travaux publics ou encore de l'environnement »⁵⁷².

La mission de ce nouvel instrument sera de promouvoir la concertation entre certaines collectivités politiques, à savoir les régions, les communes de la Région de Bruxelles-capitale, les communes des provinces du Brabant flamand et Brabant wallon ainsi que l'autorité fédérale dont l'objet portera sur les matières régionales d'importance transrégionale⁵⁷³. L'article édicte de surcroît que ces matières toucheront notamment et particulièrement à « la mobilité, la sécurité routière et les travaux routiers de, vers et autour de Bruxelles »⁵⁷⁴ et plus spécifiquement, aux accès et sorties du ring autoroutier (RO)⁵⁷⁵.

Ce dernier point est singulier, contrairement à l'ensemble des concertations organisées au sein de ladite communauté qui ne peuvent aucunement affecter la validité des décisions prises par une autorité sur le même objet, la concertation relative aux accès et sorties du RO pourra consister, si elle n'a pas été dûment mise en place avant l'adoption d'un acte légal ou administratif s'y afférant, à une violation des règles répartitrices de compétences ou d'une forme substantielle⁵⁷⁶.

Afin de sortir cet outil de son carcan théorique, les régions doivent conclure un accord de coopération pour fixer les modalités et l'objet de cette concertation⁵⁷⁷, et c'est sur ce point précis que le bât blesse⁵⁷⁸.

⁵⁷¹ *Ibidem*.

⁵⁷² *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 2011-2012, DOC 5-1567/1, p. 1.

⁵⁷³ art. 92*bis*, § 7, al. 1 LSRI.

⁵⁷⁴ *Ibidem*.

⁵⁷⁵ *Ibid.*, al. 3.

⁵⁷⁶ *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 2011-2012, DOC 5-1567/1, pp. 2-3.

⁵⁷⁷ art. 92*bis*, § 7, al. 2 LSRI.

⁵⁷⁸ L'article 92*bis*, § 7 édicte dans son dernier alinéa que concernant la concertation relative au RO, tant qu'aucun accord de coopération n'a été établi conformément au troisième alinéa, elle pourra s'opérer en dehors de la communauté métropolitaine. Était-ce déjà les prémices d'une voie de secours d'un potentiel conflit autour de la mise en place de cet instrument ? C'est l'avis de M. Uyttendaele qui qualifie cet alinéa de "palliatif" à la non-conclusion dudit accord. : Voy. M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 848.

§ 2 : Arrêt de la Cour constitutionnelle

Vivement critiqué par les pouvoirs politiques flamands⁵⁷⁹, qui n'ont pas hésité à introduire un recours en annulation⁵⁸⁰ de la loi spéciale du 19 juillet 2012 l'instaurant, ce mécanisme, qui en est au stade du projet d'accord, semble être encore à l'heure actuelle, sur la table des débats politiques⁵⁸¹.

La Cour constitutionnelle a rejeté ledit recours intenté par des communes et des mandataires communaux du Brabant flamand, preuve en est, l'article est bien en vigueur⁵⁸². Il est toutefois judicieux de retracer les points importants de cet arrêt qui a quelque peu esquissé les contours de ce concept apparaissant comme « flou »⁵⁸³ aux yeux de certains.

Premièrement, la Cour ne manque pas de préciser que la concertation faisant l'objet du recours « est limitée aux matières qui relèvent de la compétence des régions. [...] ne peut donc pas porter sur des matières qui relèvent des communautés »⁵⁸⁴. Ensuite, elle se réfère explicitement aux travaux parlementaires de la loi en question qui soulignent que le terme « communauté » présent dans le concept « communauté métropolitaine de Bruxelles » n'ajoute pas une quatrième Communauté à celles présentes dans la Constitution, et que la teneur du concept n'est pas constitutionnelle, preuve en est du 'c' minuscule employé.⁵⁸⁵

Elle ajoute en son point B.13.1., que ladite concertation est facultative, sauf en ce qui concerne les accès et sorties du ring RO et qu'à ce sujet, la concertation obligatoire donc, a lieu en dehors de cet instrument⁵⁸⁶. La Cour précise un trait important à ce propos, elle stipule en effet en ce sens une obligation de résultat quant à la démarche de se réunir (il y a obligation de concerter), cependant, elle poursuit que « la concertation obligatoire n'implique

⁵⁷⁹ Il est à noter qu'un habitant de la commune de Rotselaar a introduit un recours en annulation de la loi spéciale relative à la communauté métropolitaine de Bruxelles soutenant le fait qu'il "serait affecté directement et défavorablement par la loi attaquée, puisque lui – qui déteste la ville de Bruxelles – appartient à une 'communauté' dite de 'Bruxelles' et que la loi attaquée porterait aussi préjudice à sa commune, plus particulièrement "au caractère flamand de cette commune [...] par le fait d'appartenir à cette communauté" qui obligerait Rotselaar à y exposer certaines dépenses. La Cour a rejeté le recours compte tenu qu'elle a estimé que le requérant ne justifiait pas de l'intérêt requis. : Voy. C. C., n° 143/2012, 14 novembre 2012, pt. B.2 et B.6.

⁵⁸⁰ C.C., n°73/2014, 8 mai 2014.

⁵⁸¹ Voy. ces articles de presse : J.-C., HENNUIY, « La 'Communauté métropolitaine' fait encore débat », 9 juillet 2015, www.rtb.be/info (consulté le : 12 juillet 2015) ; Agence Belga, "Projet d'accord pour la communauté métropolitaine", 11 juin 2015, www.rtl.be/info (consulté le : 12 juillet 2015).

⁵⁸² Et ce, depuis le 1 septembre 2012.

⁵⁸³ J.-P. NASSAUX, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁸⁴ C.C., n°73/2014, 8 mai 2014, pt. B.2.5.

⁵⁸⁵ *Ibidem*.

⁵⁸⁶ C.C., n°73/2014, 8 mai 2014, pt. B.13.1.

pas que les régions doivent aboutir à un accord »⁵⁸⁷, ce qui équivaut *in fine* à une obligation de moyen.

Ultérieurement, elle indique qu'étant donné le caractère facultatif de cette concertation d'une part, et l'objet de celle-ci qui recouvre des matières régionales d'autre part, la communauté métropolitaine n'est pas incompatible avec les règles répartitrices de compétence et par voie de conséquence, ne porte pas atteinte aux compétences des régions⁵⁸⁸.

Elle ne manque pas de préciser également que l'outil en cause « se borne à créer une structure de concertation »⁵⁸⁹ dans laquelle les membres de la communauté peuvent y être associés. Toutefois, l'objet de la concertation portant sur une matière déterminée ne peut aucunement entraîner un pouvoir de décision pour des membres n'étant pas compétents *ratione materiae*⁵⁹⁰. Tout au plus, ces membres auront, le cas échéant, une possibilité d'être associés à la concertation⁵⁹¹. Ce qui l'amène à préciser que l'accord de coopération qui fixera les modalités et l'objet de la concertation ne pourra « entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétences »⁵⁹². Et de poursuivre « a fortiori, un accord de coopération ne peut avoir pour conséquence que les communes exerceraient des compétences qui, en vertu de la Constitution, appartiennent aux régions »⁵⁹³.

Elle poursuit en indiquant qu'il est légitime que les communes soient tenues de faire partie de ladite communauté, contrairement aux provinces de l'ancien Brabant. En effet, « le législateur spécial a raisonnablement pu considérer que cette concertation concernait davantage les communes de la Région de Bruxelles-Capitale et des provinces du Brabant flamand et du Brabant wallon que ces provinces elles-mêmes. Ces communes gèrent en effet un nombre considérable de kilomètres de voirie communale alors que les provinces précitées ne gèrent pas ou gèrent seulement un nombre limité de kilomètres de voirie provinciale. De même, le rôle des communes en matières d'aménagement du territoire est plus grand que celui des provinces »⁵⁹⁴.

⁵⁸⁷ *Ibidem*.

⁵⁸⁸ *Ibid.*, pt. B.14.2.

⁵⁸⁹ *Ibid.*, pt. B.15.1.

⁵⁹⁰ *Ibid.*, pt. B.14.4.

⁵⁹¹ *Ibid.*, pt. B.15.3.

⁵⁹² *Ibid.*, pt. B.15.2.

⁵⁹³ *Ibid.*, pt. B.15.2.

⁵⁹⁴ *Ibid.*, pt. B. 31.3.

Elle précise enfin que cet instrument s'ajoute aux autres outils de coopération et n'est en aucun cas un substitut aux autres modes de collaboration obligatoires⁵⁹⁵.

§3 : Approche critique de ce mécanisme

Cette communauté métropolitaine, qui pour l'heure, n'en est qu'au stade de son développement⁵⁹⁶ fait pourtant bien parler d'elle.

Sous un angle dubitatif, il faut souligner le fait que la sixième réforme de l'Etat a jeté les bases d'une métropolisation en Belgique, sans pour autant en définir totalement le concept⁵⁹⁷. En effet, nonobstant le fait qu'il faille procéder à un accord de coopération pour y fixer les bases de la concertation, rien n'est explicitement indiqué à propos de ces dernières. Il est supposé que le mode de fonctionnement de cette structure sera basé sur le consensus⁵⁹⁸. Cela ne résout pas pour autant le manque de précision quant à savoir si elle sera dotée ou non de la personnalité juridique, si un budget annuel lui sera ou non alloué, etc⁵⁹⁹.

Ensuite, il apparaît dans la création de cette communauté « une façon pour l'Autorité fédérale de charger les régions de régler un problème – celui de l'inadéquation entre les frontières administratives de la zone bilingue de Bruxelles et son hinterland socio-économique – qu'elle n'arrivait pas à traiter »⁶⁰⁰.

De surcroît, il est étonnant de constater une manque de cohérence quant à sa composition⁶⁰¹. En effet, « pourquoi associer à la problématique de la mobilité de la capitale des communes qui y sont totalement étrangères, et en exclure des communes qui, comme Alost ou Ninove, sont concernées par l'accès à la capitale des nombreux navetteurs ? »⁶⁰². Autre incohérence, conformément à l'intervention en matière de mobilité, il est analysé de façon explicite que l'exploitation du RER n'est étonnamment pas du ressort de la communauté métropolitaine de

⁵⁹⁵ *Ibid.*, pt. B. 14.2.

⁵⁹⁶ Une proposition d'accord a été transmise par le Président bruxellois à ses homologues. La Région wallonne a approuvé le texte contrairement à la Région flamande qui semble contester le fait d'attribuer la personnalité juridique à ladite communauté métropolitaine. : Voy. J-P. NASSAUX, *op. cit.*, p. 7.

⁵⁹⁷ Reprenant la pensée du Professeur C. Van Wynsberghe : J-P. NASSAUX, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁹⁸ *Ibidem*, p. 5.

⁵⁹⁹ J. SAUTOIS, "La communauté métropolitaine de Bruxelles", *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, sous la dir. de M. Verdussen et M. Uyttendaele, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 223.

⁶⁰⁰ Reprenant la pensée du Professeur C. Van Wynsberghe : J.-P. NASSAUX, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁰¹ J. SAUTOIS, "La communauté métropolitaine de Bruxelles", *op. cit.*, p. 231.

⁶⁰² *Ibidem*.

Bruxelles ainsi que, de façon implicite, les sociétés régionales de transport desservant Bruxelles⁶⁰³.

Toutefois, qualifié de « formidable instrument »⁶⁰⁴, la communauté métropolitaine de Bruxelles pourra sans conteste, une fois mise en place, constituer le cadre nécessaire afin que les régions puissent concrétiser d'importants projets qui auront une influence sur Bruxelles sans devoir passer par l'accomplissement de moult accords de coopération en ce sens⁶⁰⁵. De surcroît, le fait d'avoir été implémenté « dans une loi spéciale pourrait servir, à moyen ou long terme, de plus grandes ambitions bruxelloises »⁶⁰⁶.

⁶⁰³ J.-P. NASSAUX, *op. cit.*, pp. 5-6.

⁶⁰⁴ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 848.

⁶⁰⁵ J.-P. NASSAUX, *op. cit.*, p. 1.

⁶⁰⁶ J. SAUTOIS, « La communauté métropolitaine de Bruxelles », *op. cit.*, p. 233.

Conclusion

« Le dialogue s'impose envers et contre tout, éventuellement pour finir par un divorce par consentement mutuel, mais plus probablement pour conserver quelques liens substantiels de nature fédérale ou confédérale »⁶⁰⁷.

Partant du constat que malgré la profonde crise qu'a connu la Belgique en 2011, ses institutions ont continué de fonctionner, il peut sans conteste être affirmé que le fédéralisme coopératif joue un rôle important dans la stabilité de l'Etat belge et que le Constituant, conscient des avantages de la coopération, en a fait une de ses principales préoccupations et ce, lors des différentes réformes institutionnelles.

En premier lieu, il a été analysé que la loyauté fédérale, outre son assise constitutionnelle aboutie, est ancrée depuis la sixième réforme de l'Etat dans le giron des compétences de la Cour constitutionnelle. Son importance dans l'ordre juridique belge n'est donc plus à démontrer. L'enjeu à court terme sera de la voir s'affirmer en tant que véritable principe constitutionnel et clore les controverses à son sujet.

Cette analyse en appelle une seconde. Partant du postulat que la connexité entre les conflits d'intérêts et les conflits de compétences est fréquente et que la frontière les séparant est ténue, trois instances mériteraient à l'avenir de voir leur rôle s'affiner lorsqu'elles seront saisies d'un différend, au risque d'opérer une confusion des rôles et voir, *de facto*, leur efficacité et leur crédit diminuer⁶⁰⁸. En effet, cela vient d'être évoqué, le concept plurivoque de loyauté fédérale, qui était jusqu'à peu l'apanage du Comité de concertation, vient d'être attribué à la Cour constitutionnelle. Deux instances diamétralement opposées qui pourtant, auront eu à trancher différents litiges en référence à ce même principe. Il est également pensé aux missions du Comité de concertation qui sont souvent interrompues par une intervention du Conseil d'Etat. Voici à nouveau deux organes de nature et de composition différentes appelés à s'immiscer dans les mêmes dossiers. Leur coexistence en ce sens peut être discutable et d'aucuns la qualifie même de « parfaitement illogique »⁶⁰⁹.

⁶⁰⁷ H. DUMONT, « Un impossible dialogue ? Deux communautés dans la tourmente », *Singulière Belgique*, sous la dir. de Astrid Von Busekist, Paris, Fayard, 2012, p. 30.

⁶⁰⁸ Tel est également l'avis de S. VAN DROOGHENBROECK ; L. DETROUX ; X. DELGRANGE, *op. cit.*, pp. 58-59.

⁶⁰⁹ *Ibidem*, p. 59.

Quant au fédéralisme coopératif tel qu'il a été examiné, il peut en être présenté certains traits transcendants tant sous l'angle de la négociation que sous l'angle de la collaboration. Il peut être affirmé que les accords de coopération restent, pour l'heure, l'instrument collaboratif le plus utilisé dans le droit positif.

Partant de ce constat, il peut en être dégagé qu'il s'agit d'une coopération généralement volontaire et négociée. Il ne fait aucun doute qu'une coopération de cette sorte est bénéfique pour la stabilité et l'entente des composantes étatiques. Cependant, elle est, par essence, fondée sur la bonne volonté des parties, ce qui ne peut la rendre que précaire. Conscient de cette lacune, le législateur a rendu des formes de coopération obligatoires. Nonobstant cette intention louable, force est de constater que cette obligation n'est pas toujours respectée dans les faits et que généralement aucune sanction n'est prévue en ce sens.

Le second constat qui peut être examiné est qu'un fédéralisme coopératif forcé peut devenir un fédéralisme « verrouillé »⁶¹⁰ restreignant considérablement l'autonomie des entités et attise un élan conflictuel. Pour preuve, la coopération procédurale analysée constitue des formalités substantielles, qui pourront s'il échet, faire intervenir selon le cas en présence, la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'Etat, qui se montreront *prima facie* telles un frein à l'élaboration normative.

Ensuite, il peut être observé que ces outils de négociation sont principalement basés sur la règle du consensus, ce qui vise à trouver la solution optimale pour chacune des parties prenantes. Cependant, il est d'usage que la règle du consensus se transforme en un vote à l'unanimité, offrant à chacun un droit *de veto*, ce qui peut, le cas échéant, totalement bloquer une négociation en cours.

Une autre observation pose le constat que la majeure partie des instruments sont horizontaux. Cependant, il faut admettre que toutes les entités ne sont pas sur le même pied d'égalité. Plus précisément, la COCOF et la Communauté française sont, bien souvent, laissées en dehors

⁶¹⁰ Egalement appelé le « piège de la décision conjointe » : G. CHARLAND, "Comparaison des relations intergouvernementales au sein de quelques fédérations", *L'observatoire de l'administration publique*, 2007, p. 10, Visible sur : www.uquebec.ca (consulté le : 6 mai 2015).

des négociations ou, à tout le moins, sont perçues comme les parties perdantes des négociations⁶¹¹.

Un commentaire peut également être fait sur les partenaires. Il s'agit bien souvent des organes issus du pouvoir exécutif. Lorsque ce constat se combine au fait que bien souvent il s'agit de dispositifs conventionnels, trouvant difficilement leur place dans la hiérarchie des normes, la dérive anti-démocratique est palpable⁶¹². De plus, bien que dotés d'une grande efficacité dans les faits, ces instruments juridiques négociés conventionnellement ne laissent pas la place à une partie d'en sortir unilatéralement, ce qui les rend moins souples de ce qu'il n'y paraît.

En ce sens, la sixième réforme a voulu apporter une part de réponses aux critiques énoncées en instaurant dans l'arsenal législatif belge un nouvel outil, le décret conjoint. A nouveau, il est aisé de comprendre l'intention du législateur, mais n'aurait-il pas fallu remanier les instruments existants en améliorant leurs faiblesses ? Surtout lorsqu'il est fait état des lacunes que présentent *a priori* ces décrets conjoints et qu'il est évoqué leur possible non application dans les faits.

Le législateur en cette nouvelle réforme, a également instauré un lieu de concertation, la communauté métropolitaine de Bruxelles, qui suscite son lot de critiques et est, pour l'heure, truffée d'incohérences. Toutefois, il peut être admis qu'elle possède un conséquent potentiel collaboratif et, moyennant aménagements, sera un intéressant instrument d'expansion économique.

Bien qu'il soit observé que les formes de coopération foisonnent et font don d'inventivité à chaque réforme, preuve de l'intention véritable du législateur de développer des mécanismes coopératifs, le bilan reste pourtant sans appel. La coopération doit être renforcée ou à tout le moins aménagée⁶¹³ sous peine de se retrouver dénuée de mérite, alimentant les controverses et

⁶¹¹ H. DUMONT, G. VAN DER STICHELE, "La Communauté française dans le fédéralisme coopératif belge", *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge au 21^e siècle*, Ph. CATTOIR, Ph. DE BRUYCKER, H. DUMONT, H. TULKENS, E. WITTE, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 433.

⁶¹² « [dans] tous les régimes fédéraux, les accords de coopération constituent des instruments par excellence du fédéralisme 'exécutif'. Dans cette optique, une dérive antiparlementaire, voire anti-démocratique, est peut-être plus à craindre qu'une dérive confédérale ». J. POIRIER, "Les accords de coopération dans le processus de réformes institutionnelles : instruments d'exécution ou d'ingénierie constitutionnelle ?", *Les Accords du Lambermont : approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage ?*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 112.

⁶¹³ Tel est également l'avis de D. KEYAERTS. : Voy. D. KEYAERTS, "Coöperatief federalisme 2.0 of niet ? (Nieuwe) toepassingen van bestaande technieken en / of andere (nieuwe) technieken van samenwerking, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, sous la dir. de A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE, W. VERRIJDT, Brugge, die Keure, 2014, pp. 66-67.

de paraître tel « un masque »⁶¹⁴ déguisant la confrontation inévitable entre les composantes étatiques en formules consensuelles⁶¹⁵ aussi inefficaces qu'artificielles. Pour ce faire, il est judicieux de garder à l'esprit qu'il faut trouver un correct équilibre entre un fédéralisme coopératif pur et un fédéralisme concurrentiel. En effet, il est admis que trouver une telle combinaison est ce qu'il y a de plus avantageux à long terme⁶¹⁶.

Il est admis que dès qu'un instrument de coopération est mis en place, il réduit inévitablement l'autonomie des autorités concernées⁶¹⁷. *A contrario*, une concurrence excessive peut mener à la division⁶¹⁸. En ce sens, il serait intéressant que le législateur renforce les instruments existants dans la coopération intergouvernementale en faisant davantage intervenir le pouvoir législatif afin de les rendre plus efficaces.

À long terme, constatant le transfert grandissant et inéluctable des compétences de l'Etat fédéral vers les entités fédérées, il est évident que ces techniques de coopération trouveront une place encore plus importante qu'à ce jour afin de pérenniser les relations intraétatiques et ce, davantage s'il l'article 35 de la Constitution venait à entrer en vigueur. En ce sens, une septième réforme de l'Etat ayant un volet relatif au fédéralisme coopératif semblerait à la fois inévitable et opportune.

⁶¹⁴ F. DELPÉRIÉ, "L'architecture constitutionnelle ou les singularités du fédéralisme belge", *op.cit.*, p. 93.

⁶¹⁵ *Ibidem*.

⁶¹⁶ R. L. WATTS, "Comparaison des régimes fédéraux", 2ième éd., Presses Universitaires McGill – Queen's, London, 2002, p. 63.

⁶¹⁷ C. C., n°112/2011, 23 juin 2011, pt. B.6.2.

⁶¹⁸ R. L. WATTS, *op. cit.*, p. 63.

Bibliographie

❖ Législation

Constitution coordonnée du 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994, p. 4054.

Révision de l'article 143 de la Constitution du 06 janvier 2014, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8545.

Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.

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

Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *M.B.*, 7 janvier 1989, p.315.

Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667.

Loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Régions et des Communautés, *M.B.*, 17 janvier 1989, p. 850.

Loi spéciale du 19 juillet 2012 complétant l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne la communauté métropolitaine de Bruxelles, *M.B.*, 22 août 2012, p. 49255.

Loi spéciale du 06 janvier 2014 modifiant la loi spéciale du 8 août de réformes institutionnelles, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et la spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8637.

Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne, *M.B.*, 17 novembre 1994, p. 28222.

Accord de coopération du 7 décembre 2001 conclu entre l'Etat fédéral et les régions relatif à l'échange d'informations dans le cadre de l'exercice de leurs compétences fiscales et aux procédures de concertation concernant l'applicabilité technique de l'instauration par les Régions de réductions ou d'augmentations générales de l'impôt des personnes physique dû, *M.B.*, 11 décembre 2002, p.55720.

Loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise, *M.B.*, 23 juillet 1971, p. 8910.

Lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461.

Loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9451.

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

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.

Loi du 20 septembre 2012 instaurant le principe ‘una via’ dans le cadre le poursuite des infractions à la législation fiscale et majorant les amendes pénales fiscales, *M.B.*, 22 octobre 2012, p. 64132.

Loi du 6 janvier 2014 modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités d’élection du Parlement de la Communauté germanophone, en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8690.

Décret du 20 avril 2012 portant organisation de l’accueil de bébés et de bambins, *M.B.*, 15 juin 2012, p. 33025.

Circulaire du 12 septembre 1995 relative aux conférences interministérielles, *M.B.*, 4 octobre 1995, p.28243.

Règlement d’ordre intérieur du Comité de concertation du 4 octobre 1995, *M.B.*, 4 octobre 1995, p. 28245.

Règlement d’ordre intérieur du 4 juin 2015 de la Conférence interministérielle Santé publique, *M.B.*, 4 juin 2015, p. 32510.

Doc. parl., Ch. repr., sess. extr., 1988-1989, DOC 516/1.

Doc. parl., Sén., sess. extr., 1988-1989, DOC 485/2.

Doc. parl., Ch. repr., sess. ord., 1988-1989, DOC 635/1.

Doc. parl., Ch. repr., sess. ord., 1988-1989, DOC 790/1.

Doc. parl., Ch. repr., sess. ord., 1988-1989, DOC 790/3.

Doc. parl., Sén., sess. extr., 1991-1992, DOC 100-29/2.

Doc. parl., Parl. w., sess. ord., 1997-1998, DOC 315/1.

Doc. parl., Parl. w., sess. ord., 1997-1998, DOC 319/1.

Doc. parl., Sén., sess. ord., 1997-1998, DOC 1-1009/1.

Doc. parl., Ch. repr., sess. extr., 1998-1999, DOC 1933/1.

Doc. parl., Vla. Parl., zitting, 1998-1999, DOC 1264/1.

Doc. parl., Sén., sess. ord., 1999-2000, DOC 2-442/1.

Doc. parl., Ch. repr., sess. ord., 2000-2001, DOC 1183/1.

Doc. parl., Ch. repr., sess. ord., 2003-2004, DOC 0473/035.

Doc. parl., Parl. Com. fr., sess. ord., 2008-2009, DOC 615.

Doc. parl., Parl. w., sess. ord., 2010-2011, DOC 347/1.

Doc. parl., Sén., sess. ord., 2011-2012, DOC 5-1567/1.

Doc. parl., Sén., sess. ord., 2011-2012, DOC 5-1567/3.

Doc. parl., Sén., sess. ord., 2012-2013, DOC 5-2231/1.

Doc. parl., Sén., sess. ord., 2012-2013, DOC 5-2233/1.

Doc. parl. Sén., sess. ord., 2012-2013, DOC 5-1815/1.

Doc. parl., Sén., sess. ord., 2012-2013, DOC 5-1815/2.

Doc. parl., Sén., sess. ord., 2012-2013, DOC 5-2370/3.

Doc. parl., Parl. w., sess. ord., 2014-2015, DOC 157/1.

Doc. Parl., Parl. fr. bru., sess. ord., 2014-2015, DOC 27/1.

❖ **Jurisprudence**

C.E., n°26.323, 4 avril 1986, *J.T.*, 1987, p. 265.

C.E., n°31.587, 14 décembre 1988, *J.L.M.B.*, 1988, p. 551.

C.E., n° 125.026, 4 novembre 2003, <http://www.raadvst-consetat.be>

C.E., n°133.797, 12 juillet 2004, <http://www.raadvst-consetat.be>

C.E., n°137.262, 18 novembre 2004, <http://www.raadvst-consetat.be>

C.C., n°02/1992, 15 janvier 1992, <http://www.const-court.be>

C.C., n°17/1994, 3 mars 1994, <http://www.const-court.be>

C.C., n°56/1996, 15 octobre 1996, <http://www.const-court.be>

C.C., n°74/1996, 11 décembre 1996, <http://www.const-court.be>

C.C., n°119/2004, 30 juin 2004, <http://www.const-court.be>

C.C., n°132/2004, 14 juillet 2004, <http://www.const-court.be>

C.C., n°201/2004, du 15 décembre 2004, <http://www.const-court.be>

C.C., n°128/2005, 13 juillet 2005, <http://www.const-court.be>

C.C., n°178/2005, 7 décembre 2005, <http://www.const-court.be>

C.C., n° 49/2008, 13 mars 2008, <http://www.const-court.be>

C.C., n°2/2009, 15 janvier 2009, <http://www.const-court.be>

C.C., n° 87/2009, 28 mai 2009, <http://www.const-court.be>

C.C., n°116/2009, 16 juillet 2009, <http://www.const-court.be>

C.C., n°132/2009, 24 juillet 2009, <http://www.const-court.be>

C.C., n°95/2010, 29 juillet 2010, <http://www.const-court.be>

C.C., n°124/2010, 28 octobre 2010, <http://www.const-court.be>

C.C., n°33/2011, 2 mars 2011, <http://www.const-court.be>

C.C., n°60/2011, 5 mai 2011, <http://www.const-court.be>

C.C., n°112/2011, 23 juin 2011, <http://www.const-court.be>

C.C., n°40/2012, 8 mars 2012, <http://www.const-court.be>

C.C., n°57/2012, 3 mai 2012, <http://www.const-court.be>

C.C., n°76/2012, 14 juin 2012, <http://www.const-court.be>

C.C., n°134/2012, 14 novembre 2012, <http://www.const-court.be>

C.C., n°73/2014, 08 mai 2014, <http://www.const-court.be>

C.C., n° 97/2014, 30 juin 2014, <http://www.const-court.be>

❖ Doctrine

ALEN, A. ; SUETENS, L.-P. (sous la direction de), *Het federale België na de vierdestaats hervorming*, Brugge, Die Keure, 1993, p.21

ALEN., A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995.

ALEN, A. ; DALLE., B., MYULLE., K ; PAS. W., VAN NIEUWENHOVE ; J., VERRIJDT, W., (sous la direction de), *Het federale België na de Zesde Staats hervorming*, Brugges, Die Keure, 2014.

BATSELÉ, D. ; MORTIER, T., SCARCEZ, M., *Initiation au droit constitutionnel*, 2^e Ed., Bruxelles, Bruylant, 2014.

BAUDEWYNS, P., *Dynamique électorales en Belgique. Théorie des réalignements et analyse des résultats des élections législatives en Belgique depuis 1945*, U.C.L., Presses universitaires de Louvain, 2013.

BEHRENDT, C. ; BOUHON, F., *Introduction à la théorie générale de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2009.

BERNARD, E., *La spécificité du standard juridique en droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2009.

CATTOIR, Ph. ; DE BRUYCKER, Ph. ; DUMONT, H. ; TULKENS, H. ; WITTE, E. (sous la direction de), *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge au 21^e siècle*, Bruxelles, Larcier, 2002.

CEREXHE, E., *Tout savoir sur la réforme de l'Etat belge*, Bruxelles, Story – Scientia, 1993.

CHARLAND, G., « Comparaison des relations intergouvernementales au sein de quelques fédérations », L'observatoire de l'administration publique, 2007, <http://uquebec.ca>.

CHEVALLIER, J., *L'Etat post-moderne*, Paris, L.G.D.J., 2008.

CAYLA, O. ; RENOUX – ZAGAMÉ, M.-F. (sous la direction de), *L'office du juge : part de souveraineté ou puissance nulle ?*, Paris, L.G.D.J., 2001.

COENAERTS, Ph. ; UYTENDAELE, M., « Les accords de coopération », C.H. CRISP, n°1325, 1991.

COENEN, M.-T., *L'Etat de la Belgique. 1989-2004. Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2004.

COMMISSION EUROPÉENNE, *L'Etat fédéral et régional*, Strasbourg, éditions du Conseil de l'Europe, 1997.

DE BECKER, A. ; VANDENBOSSCHE, E. (sous la direction de), *Éléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel. Le principe de l'autonomie constitutive, les articles 35 et 195 de la Constitution / Scharnier of sleutel – elementen in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutieve autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, Bruges, Die Keure – La Charte, 2011.

DE BRIANT, V., « Contribution à l'étude des 'arrangements fédératifs', de l'Etat fédéral à l'Etat unitaire décentralisé », *Fédéralisme. Régionalisme*, Vol. IX, num. 2, Le fédéralisme sans l'Etat fédéral, 1999, visible sur : <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=795>

DELPÉRÉE, F., *Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000.

DEPRÉ, S., « Les conflits d'intérêts : une solution à la lumière de la loyauté fédérale », *Rev. b. dr. const.*, 1995, p. 169.

DERMINE, P., « La loyauté fédérale et la sixième réforme de l'Etat. Essai d'interprétation », *A.P.T.*, 2015/2, p. 211.

DESTATTE, Ph. (sous la direction de), *L'idée fédéraliste dans les Etats-nations. Regards croisés entre la Wallonie et le monde*, Bruxelles, P.I.E. Presses interuniversitaires européennes, 1999.

DE VISSCHER, P., « La Constitution belge et le droit international », *R.B.D.I.*, 1986/1, p.5.

DUMONT, H., *Belgitude et crise de l'Etat belge*, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1989.

DUMONT, H., « La dualité Communauté française – Région wallonne : sens ou non-sens ? », *A.P.T.*, 1994, p. 247.

ERGEC, R., « Introduction générale », *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé ?*, Actes du colloque organisé dans la salle du Conseil de la Région Bruxelles-capitale les 26 et 27 mars 1993 par le centre de droit public de la Faculté de droit de l'U.L.B., Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 17.

FERREIRA DA CUNHA, P., *Traité de droit constitutionnel. Constitution universelle et mondialisation des valeurs fondamentales*, Paris, Buenos Books International, 2010.

FROGNIER, A.-P., « Application du modèle de Lipset et Rokkan à la Belgique », *Rev. intern. pol. comp.*, 2007/2, Vol. XIV, De Boeck supérieur, p. 294.

GRIFFITHS, A. L. ; NERENBERG, K., *Guide des pays fédérés*, Canada, McGill-Queen's University Press, 2002.

HUSSON, J.-F., « Le modèle belge de concertation budgétaire et les pouvoirs locaux », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2008/4, Tome XLVII, p. 39.

JACOT – DESCOMBES, C., *Réformes de répartition des tâches cantons – communes en Suisse. Les défis de la gouvernance multi-niveaux. L'exemple du Canada et de la Suisse*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011.

KLEIN, P., « Un aspect du fédéralisme coopératif horizontal : les accords de coopération entre entités fédérées », *Fédéralisme – Régionalisme*, Centre d'études du Fédéralisme, 1990, <http://popups.ulg.ac.be>.

LEJEUNE, Y., « Le principe de la loyauté fédérale : une règle de comportement au contenu mal défini », *A.P.T.*, 1994, p.233.

LEJEUNE, Y., *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions.*, Bruxelles, Larcier, 2014.

LETON, A. (sous la direction de), *La Belgique. Un Etat fédéral en évolution*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

LEWALLE, P., *Contentieux administratif*, 3^e Ed., Bruxelles, Larcier, 2008.

MASSART – PIÉRARD, F. (sous la direction de), *L'action extérieure des entités subétatiques. Approche comparée Europe – Amérique du Nord*, Presses universitaires de Louvain, 2008.

MATTAGNE, G. ; VERJANS, P., « Equilibres et déséquilibres politiques et sociaux : trente ans de stabilité partisane et de déséquilibre spatiaux », *Dialogue pour l'avenir de la démocratie en Wallonie*, Actes du colloque du 15 octobre 2010 organisé par le Parlement wallon à Namur, www.parlement-wallon.be/media/doc.

MÉAN, A., *La Belgique de papa : 1970, le commencement de la fin*, Bruxelles, De Boeck, 1989.

MERENNE – SCHOUMAKER, B., « La métropolisation, une nouvelle donne ? », *Acta Geographica Lovaniensia*, 1994, Vol. 34, p. 165.

NASSAUX, J.-P., « La communauté métropolitaine : opportunité ou piège pour les Bruxellois ? », *Les analyses du CRISP en ligne*, 4 juin 2015, <http://www.crisp.be>.

PÂQUES, M., *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2005.

PARENT, C., *Le concept d'Etat fédéral multinational : Essai sur l'union des peuples*, Bruxelles, Editions Pieter Lang, 2011.

PAS, W., « Confederale elementen in de Belgische federatie », *T.B.P.*, 2009, p. 67.

PEETERS, Y., « Interparlementaire samenwerkingsakkoorden : van oligarchie naar democratie, en weer terug », *T.V.W.*, 2012/3, p. 179.

POIRIER, J., « Quand le 'non-droit' fait la loi : Les accords de coopération et l'hypothèse du pluralisme juridique », 2007, <http://dev.ulb.ac.be/droitpublic>

POIRIER, J., « Les accords de coopération dans le processus de réformes institutionnelles : instruments d'exécution ou d'ingénierie constitutionnelle ? », *Les accords du Lambermont. Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage ?*, Acte du colloque du 22 février 2002, Bruxelles, Bruylant, 2003, p.112.

POPELIER, P. ; SINARDET, D. ; VELAERS, J. ; CANTILLON B. (sous la direction de), *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatshervorming ?*, Antwerpen, Intersentia, 2012.

QUECK, R. ; VALCKE, P., « L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 14 juillet 2004 : percée ou impasse ? », *R.D.T.I.*, n°21, Larcier, Avril 2005, p.69.

RENDERS, D., *Droit administratif général*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

RENDERS, D. ; TANQUEREL, T. ; DELVOLVÉ, P. (sous la direction de), *L'arbitrage en droit public*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

SAUTOIS, J. ; UYTENDAELE, M. (sous la direction de), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthémis, 2013.

SOHIER, J. « Bicaméralisme et Etat fédéral. La réforme du Sénat belge », (sous la direction de) R. Ergec, *Centre d'Etudes du Fédéralisme ASBL*, juin 1990, visible sur : <http://popups.ulg.ac.be>

TREMBLAY, P. P. (sous la direction de), *L'administration contemporaine de l'Etat. Une perspective canadienne et québécoise*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 2012.

UYTTENDAELE, M., « L'autonomie constitutive en droit public belge. Réflexion sur l'unicité du pouvoir constituant », *A.P.T.*, 1993/4, p.221.

UYTTENDAELE, M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthémis, 2014.

UYTTENDAELE, M., *Les institutions de la Belgique*, 1^{ère} éd., Bruxelles, Bruylant, 2014.

VAN DAMME, M. ; ANDERSEN, R. ; « La section de législation du Conseil d'Etat », *Conseil d'Etat. Liber memorialis 1948-1998*, Gand, Mys & Breesch, 1999.

VANDENBOSSCHE, E. (sous la direction de), *Evoluties in het Belgisch coöperatief federalisme / Évolutions dans le fédéralisme coopératif belge*, Bruges, Die Keure – La charte, 2013.

VAN DEN WIJNGAERT, M., *D'une Belgique unitaire à une Belgique fédérale. 40 ans d'évolution politique des communautés et des régions (1971-2011)*, Bruxelles, A.S.P., 2011.

VAN DER BIESEN, « De voorkoming en regeling van belangenconflicten tussen wetgevende vergaderingen », *Parlementair Recht, Commentaar en teksten*, Gent, Mys & Breesch, 2000.

VAN WAUWE, L., *Fédéralisme. Utopie ou possibilité*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1971.

VANWELKENHUYZEN, A. ; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J. ; *La Constitution belge*. Union Académique internationale. Corpus Constitutionnel, Tome 1, Fascicule 3, Leiden, 1972.

VERDUSSEN, M., *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012.

VERDUSSEN, M. ; UYTTENDAELE, M., (sous la direction de), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2015.

VON BUSEKIST, A., *Singulière Belgique*, Paris, Fayard, 2012.

WATTS, R. L., *Comparaison des régimes fédéraux*, 2^{ième} éd., London, Presses Universitaires McGill – Queen's, 2002.

WUNDERLE, M., « Quelle communauté urbaine pour Bruxelles ? Réflexions sur la 'communauté métropolitaine' prévue dans l'accord de gouvernement de 2011 », *Les analyses du CRISP en ligne*, 22 décembre 2011, <http://www.crisp.be>.

X, « Les mécanismes de coordination en vue de définir la position à défendre par la Belgique au Conseil de l'Union européenne », *Note documentaire du Conseil Central de l'Economie*, CCE 2015 – 0900, 23 avril 2015, p. 4, <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc15-900.pdf>.

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

