

# Les entités fédérées de Belgique, acteurs décisionnels au sein de l'Union européenne

Françoise Massart-Piérard

Volume 18, numéro 1, 1999

Symposium : L'américanité du Québec

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040146ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040146ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

## Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

## ISSN

1203-9438 (imprimé)

1703-8480 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

## Citer cet article

Massart-Piérard, F. (1999). Les entités fédérées de Belgique, acteurs décisionnels au sein de l'Union européenne. *Politique et Sociétés*, 18(1), 3–40. <https://doi.org/10.7202/040146ar>

## Résumé de l'article

Le fédéralisme en Belgique a été concédé par l'État central pour pacifier les relations entre les communautés. Entraîné par une dynamique de l'autonomie sans cesse relancée par les ultrarégionalistes, il se trouve aujourd'hui, face à l'Union européenne, dans une situation singulière. Les Entités fédérées sont présentes sur toutes les scènes de la décision politique européenne. Elles jouent les premiers rôles en représentant l'État belge au Conseil de l'Union européenne lorsque celui-ci traite de matières relevant de leurs compétences exclusives. Le scénario est dans ce cas écrit par elles et pour elles. La Communauté européenne a accepté l'évolution institutionnelle de la Belgique. À défaut d'une telle acceptation, les Entités fédérées ont des ressources à opposer : la non-communication des informations dont elles seules disposent de par leurs compétences exclusives. En adoptant une attitude de défection, elles laissent à l'État un rôle de simple figurant. Malgré un intérêt commun, soit assurer l'entente et la coopération qu'elles pratiquent abondamment, afin de garantir leur légitimation au sein des institutions européennes, elles ne partagent cependant ni une même idée du fédéralisme en Belgique, ni une même idée de la construction européenne. D'autres réformes de l'État sont annoncées ; elles renforceront encore le rôle d'acteurs décisionnels des collectivités fédérées au sein de l'Union européenne tout en approfondissant l'asymétrie du fédéralisme belge et en modifiant les équilibres « interfédérés ».

# LES ENTITÉS FÉDÉRÉES DE BELGIQUE, ACTEURS DÉCISIONNELS AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

Françoise Massart-Piérard  
*Université catholique de Louvain*

Patrick Le Galès et Christian Lequesne, après avoir mis en évidence les paradoxes des régions en Europe concluent qu'elles ne peuvent encore que rarement se constituer comme des acteurs politiques de la gouvernance européenne<sup>1</sup>. Pierre-Alexis Feral rappelle que si les collectivités territoriales des quinze États membres de l'Union européenne sont de plus en plus soumises au droit des Communautés européennes et donc sujets de ce droit, elles n'en sont encore que partiellement des *acteurs décisionnels*<sup>2</sup>. Or, les Entités fédérées de Belgique disposent en ce qui concerne les relations extérieures de toutes les compétences liées aux matières qu'elles gèrent. Des dirigeants régionaux leur attribuent la « souveraineté internationale<sup>3</sup> ». Un ensemble de dispositions juridiques et d'accords politiques confèrent à l'évolution récente des « relations extérieures » un caractère original en ce qu'elles outrepassent les règles généralement en vigueur dans les États fédéraux. Pour le vérifier, l'Union européenne offre un cadre d'analyse intéressant au vu du développement institutionnel qu'elle connaît elle aussi. Les Régions et Communautés belges y trouvent une place de choix, non pas comme « partenaires de la politique régionale de la Communauté européenne » (cette possibilité est offerte à toutes les « régions<sup>4</sup> » des États membres de l'Union européenne qui sont bénéficiaires des mesures de cohésion économique

- 
1. Patrick Le Galès et Christian Lequesne (dir.), « Introduction » et « Conclusion », dans *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte et Syros, 1997, p. 15 et p. 260-263.
  2. Pierre-Alexis Feral, « Communauté européenne, Comité des Régions et collectivités territoriales françaises », dans *L'Europe des régions, aspects juridiques*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, p. 77-94.
  3. Ainsi en est-il de Guy Spitaels, ex-ministre-président de la Région wallonne.
  4. L'emploi de la majuscule est réservé aux collectivités territoriales fédérées.

Françoise Massart-Piérard, Université catholique de Louvain, Unité des relations internationales, Collège Jacques Leclercq, 1/8 Place Montesquieu, 1348 Louvain-La-Neuve, Belgique.

Courriel : vdv170@acl.ac.be

et sociale<sup>5</sup>), ou en tant que lobbies régionaux (comme le furent dès 1985 les bureaux de représentation à Bruxelles des länder allemands largement suivis depuis par d'autres collectivités territoriales); elles se comportent comme de véritables acteurs politiques intervenant directement dans le processus décisionnel européen en intervenant à la fois sur le plan interne (la préparation de la position de la Belgique et l'application de la décision communautaire) et sur le plan externe (par leur présence active et régulière au sein des institutions et organes européens). La projection dans la sphère des institutions de l'Union européenne de la capacité politique des Régions et des Communautés belges sera au centre de notre réflexion<sup>6</sup>.

### Question d'approche

Les limites de l'analyse des Régions sous l'angle de leur organisation formelle sont connues. Pour ceux qui s'inscrivent dans une perspective néofonctionnaliste, les changements institutionnels sont présentés en termes de jeu à somme nulle entre les différents niveaux de gouvernement<sup>7</sup>. Dès lors, ce qui est gagné par les uns est supposé perdu par les autres. En outre, les gains et les pertes que tire chaque entité d'une même offre constitutionnelle ne sont pas mis en lumière<sup>8</sup>; par conséquent, les différenciations d'intérêts et de stratégies sont camouflées. Par ailleurs, le changement est censé ne pouvoir dériver que de décisions formelles<sup>9</sup>. Enfin, lorsqu'il s'agit d'établir des rela-

---

5. Pour consacrer l'idée de la participation des collectivités infra-étatiques au développement régional, la Commission des Communautés européennes mettait en place, le 29 juin 1988, un conseil consultatif des collectivités régionales et locales composé pour la première fois d'élus et non plus de fonctionnaires des États.

6. Cette notion de capacité politique est due à Michael Keating, « Regional Autonomy in the Changing State Order : a Framework of Analysis », *Regional Politics and Policy*, vol. 2, n° 3, 1992, p. 44. Cet auteur retient sept paramètres : les institutions régionales, la capacité de formuler une politique liée à l'intérêt régional, les compétences régionales, le pouvoir d'intégration des régions dans des réseaux politiques, la capacité à projeter le territoire dans l'international, les rapports avec le marché et les ressources financières. Nous n'avons pas examiné les deux derniers, car notre choix a été de développer le plus précisément possible les dimensions politico-institutionnelles. Ce qui ne signifie pas que nous considérons les deux critères non retenus comme inopérants.

7. Emmanuel Négrier, « Introduction », dans Emmanuel Négrier et Bernard Jouve (dir.), *Que gouvernement les régions d'Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1998, p. 15.

8. À propos de ces divers arguments, voir : Charlie Jeffery, « Les Länder allemands et l'Europe, Intérêts, stratégies et influence dans les politiques communautaires », dans Emmanuel Négrier et Bernard Jouve, *op. cit.*, p. 55-56.

9. *Ibid.*

---

**Résumé.** Le fédéralisme en Belgique a été concédé par l'État central pour pacifier les relations entre les communautés. Entraîné par une dynamique de l'autonomie sans cesse relancée par les ultrarégionalistes, il se trouve aujourd'hui, face à l'Union européenne, dans une situation singulière. Les Entités fédérées sont présentes sur toutes les scènes de la décision politique européenne. Elles jouent les premiers rôles en représentant l'État belge au Conseil de l'Union européenne lorsque celui-ci traite de matières relevant de leurs compétences exclusives. Le scénario est dans ce cas écrit par elles et pour elles. La Communauté européenne a accepté l'évolution institutionnelle de la Belgique. À défaut d'une telle acceptation, les Entités fédérées ont des ressources à opposer : la non-communication des informations dont elles seules disposent de par leurs compétences exclusives. En adoptant une attitude de défection, elles laissent à l'État un rôle de simple figurant. Malgré un intérêt commun, soit assurer l'entente et la coopération qu'elles pratiquent abondamment, afin de garantir leur légitimation au sein des institutions européennes, elles ne partagent cependant ni une même idée du fédéralisme en Belgique, ni une même idée de la construction européenne. D'autres réformes de l'État sont annoncées ; elles renforceront encore le rôle d'acteurs décisionnels des collectivités fédérées au sein de l'Union européenne tout en approfondissant l'asymétrie du fédéralisme belge et en modifiant les équilibres « interfédérés ».

**Abstract.** Federalism in Belgium was a concession by the central state in an effort to pacify relations between communities. Induced by an unrelenting push for autonomy, relaunched by the ultra-regionalists, it presently finds itself in a particular situation vis-a-vis the European Union. The federated entities are present in all areas of decision-making of European policy. They play primary roles in representing the Belgian state in the European Council in matters that correspond to their exclusive areas of jurisdiction. In such cases, the outcomes are arrived at by them and for them. The European Community has accepted the institutional evolution of Belgium. In the absence of such an acceptance, the federated entities possess the recourse for opposition : the withholding of information to which they alone are disposed by way of exclusive jurisdiction. In adopting an attitude of defection, the State is left occupying the role of a mere onlooker. In spite of common interests which ensure copious acts of agreement and cooperation, in effect solidifying their legitimation within European institutions, they nevertheless share neither the same idea of federalism in Belgium, nor similar ideas of European construction. When further reforms to the State are announced, they will increasingly reinforce the role of decisional actors of the federated collectivities within the European Union, while deepening the asymmetry of Belgian federalism and modifying the "interfederal" balance.

---

tions avec l'Union européenne, force est de constater que les collectivités territoriales et fédérées utilisent d'autres voies d'accès que les voies légales et réglementaires. Pour autant qu'elle tienne compte de ces remarques, l'approche formelle ne manque pas de pertinence dans

certains cas : lorsque les rapports entre les Régions, l'État et l'Union européenne sont fortement conditionnés et pénétrés par un ensemble d'actes et d'engagements qui, aux différents niveaux de pouvoir, s'inspire d'une source officielle, ce qui vaut pour la Belgique, ou lorsque les atouts de nature juridique sont surutilisés dans les stratégies des pouvoirs régionaux, la Flandre en donne l'exemple. En outre, le fédéralisme en Belgique est asymétrique : « chacune des Communautés et chacune des Régions ont les mêmes compétences, leurs structures institutionnelles ne correspondent pas nécessairement à des modèles identiques. Ni les trois Communautés, ni les trois Régions n'ont le même type d'institutions<sup>10</sup> ». Cela devrait réduire le risque d'aborder de manière indifférenciée les situations des Entités fédérées en égard à l'élaboration de la politique européenne.

De manière générale, le statut de la Région face à l'Union européenne dépend implacablement de deux critères relatifs à l'organisation des pouvoirs au sein de l'État : l'autonomie interne et le droit d'agir sur la scène extérieure. Celui-ci doit faire l'objet d'une acceptation dans les règles de l'Union européenne. Ces critères, dès lors qu'ils se combinent, séparent les États qui, comme la Belgique fédérale, autorisent un accès *direct et exprès* des collectivités fédérées aux institutions européennes des autres États, qui se réservent les relations « immédiates » avec l'Union européenne<sup>11</sup>, par exemple l'Espagne vis-à-vis de ses communautés autonomes et la France, malgré une structure décentralisée. Pour cette raison, et celles rappelées ci-dessus, le cadre formel de l'action européenne des Régions et Communautés belges ne peut être ignoré. Il fera l'objet du premier point consacré aux particularités constitutionnelles. Les principes directeurs et les normes d'action partagées par les différents acteurs publics de la politique européenne seront ensuite examinés. Les signes d'un changement de « régime<sup>12</sup> » seront abordés. Il n'est pas sûr qu'en deçà des apparences de convergence dans les discours officiels ne se profilent ne serait-ce que pour les raisons invoquées ci-dessus, des attentes et

---

10. Étienne Cerexhe, *La réforme de l'État belge*, Diegem, Kluwer Éditions juridiques et Éditions Story-scienta, 1995, p. 11.

11. Pour plus d'informations, voir à ce propos : Secrétariat général de l'action extérieure du gouvernement basque (dir.), *Les pouvoirs des Länder, Cantons, Régions et Communautés autonomes en matière d'action extérieure et communautaire, Cadre législatif*, Maastricht, Institut européen d'Administration publique (IEAP), 1996, 305 p. et Françoise Massart-Piérard, « L'identité institutionnelle des Régions au sein de l'Union européenne », *Revue internationale de politique comparée*, Louvain-la-Neuve, Éd. De Boeck, vol. 5, n° 1, 1998, p. 35-51.

12. Il faut entendre par « régime » ce qu'en disent par exemple Robert O. Keohane et Joseph S. Nye : « Une série d'arrangements de gouvernement dus à des acteurs réalistes soucieux de coordonner leur politique respective pour en maximiser les bénéfices ».

des intérêts différents à propos de l'«Europe des Régions». L'étude des *pratiques* institutionnelles permettra de saisir le rôle d'acteur décisionnel des Régions et Communautés belges sur la scène européenne. Celui-ci sera évalué à la lumière de deux types de situations : la révision des traités européens d'une part, l'élaboration de la législation communautaire d'autre part. Les relations intergouvernementales et les échanges politiques<sup>13</sup> entre les différents acteurs institutionnels seront alors pris en considération, car ils se traduisent, sur le plan interne, par un réseau dense et complexe d'accords de coopération destinés à contenir les éléments (officiellement autorisés) de diffraction des politiques étrangère et européenne.

## PARTICULARITÉS CONSTITUTIONNELLES

### Du fédéralisme «à la belge» et de sa dynamique d'autonomie

Depuis la dernière révision de la Constitution issue de la réforme de 1993, le Royaume de Belgique incarne une forme peu courante de régionalisme institutionnel, car il s'exprime dans un État fédéral<sup>14</sup>. Or, celui-ci ne procède pas d'une union d'États, mais d'un processus centrifuge : il résulte de l'acceptation d'accorder l'autonomie à des communautés marquées par une forte identité et désireuses d'afficher leur particularisme. Ce phénomène se décline d'ordinaire sur le mode de la régionalisation politique et non sur celui du fédéralisme. Aussi, plutôt que de figer ou de stabiliser une situation, les normes constitutionnelles et législatives ont, en Belgique, un rôle *catalyseur*, facilité par la nature même de la Constitution. Comme l'a déclaré le député roumain Vasile Popovici : «La Constitution belge est une matière très dynamique et assez fluide<sup>15</sup>». De plus, la vie politique veut que les normes, une fois acquises, s'érigent en principes justifiant d'autres

- 
13. Entendons par là ce qu'en dit Emmanuel Négrier : « L'échange politique intervient lorsque l'un des acteurs permet à son interlocuteur localisé d'influer sur le processus décisionnel, ou par des structures officielles de conciliation, ou par des relations informelles », dans Emmanuel Négrier et Bernard Jouve (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe? Échanges politiques et mobilisations régionales*, op. cit., p. 20.
  14. Voir, par exemple, à ce propos : Conseil de l'Europe, « La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale », *Communes et Régions d'Europe*, n° 64, Rapport du Comité directeur des autorités locales et régionales préparé avec la collaboration du professeur Gérard Marcou, Strasbourg, 1998, p. 18-22.
  15. Vasile Popovici, cité par Philippe Destatte, « La Wallonie : une entité fédérée » dans *La Wallonie, une région en Europe*, Charleroi, Institut Jules Destrée (dir.), 1997, p. 389 ; Jean Beaufays, « Le fédéralisme, une révolution légale », dans *La Wallonie, une région en Europe*, op. cit., p.119.

demandes d'émancipation. Le changement n'est donc pas ici le pur produit d'actes formels, mais celui des initiatives nouvelles qu'ils génèrent. Qui plus est, les actes formels produisent un mouvement inverse de celui recherché par les autorités nationales. Wilfried Dewachter l'avait déjà constaté : « La pratique constitutionnelle belge offre pas mal d'exemples de cette efficacité limitée des lois. On l'a dit, le seuil de freins et de contrepoids (la parité au Conseil des ministres<sup>16</sup>, la majorité sextuple, la sonnette d'alarme, la Cour d'Arbitrage...) qui ont été introduits avaient pour intention de favoriser l'entente, voire de s'opposer tacitement aux tendances fédéralistes les plus fortes. Dans les faits, c'est le contraire qui se produit : plus les moyens de contrôle sont importants, plus la demande d'autonomie est grande et se fait plus pressante<sup>17</sup>. » Le système « particratique » contribue à la dynamique de l'autonomie qui est en cours. Les partis politiques appelés à former les coalitions gouvernementales jouent, en effet, un rôle de première importance dans le processus d'approfondissement de la communautarisation. Par crainte de perdre des voix qui iraient aux formations extrémistes, ils défendent des positions proches de celles-ci. Bien que minoritaires en matière communautaire, les factions ultrarégionalistes remplissent un rôle d'aiguillon dans le processus de réforme de l'État. Or, celle-ci ne fait pas l'objet d'une consultation populaire<sup>18</sup>. De surcroît, comme l'indique une enquête publiée par la Commission européenne, l'allégeance de la population va à un espace territorial de proximité plus petit que celui de la région<sup>19</sup> officiellement organisée. Mais, comme le dit un politologue flamand, la décision politique se joue à un autre niveau que l'opinion publique ; elle se détermine entre élites à partir d'indicateurs structurels<sup>20</sup>. Jean Beaufays va jusqu'à utiliser l'expression de *coup d'État légal* effectué par le personnel politique en place<sup>21</sup>.

Les analystes prévoient d'autres réformes de l'État<sup>22</sup> et, pour cause, elles sont annoncées et banalisées depuis le manifeste du

---

16. Cette règle illustre, elle aussi, le caractère dualiste du système établi.

17. Wilfried Dewachter, « La Belgique d'aujourd'hui comme société politique », dans Alain Dieckhoff (dir.), *Belgique, la force de la désunion*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1996, p. 124.

18. Voir à ce propos : « La Belgique n'a pas été créée pour l'éternité », *Le Soir*, 20 août 1996.

19. Voir : Commission européenne, *La notoriété des politiques régionales en Europe*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996, p. 7. Les Régions et Communautés belges ne recueillent que 11 % des opinions favorables concernant le sentiment d'appartenance « régionale ».

20. Wilfried Dewachter, *La Belgique d'aujourd'hui comme société politique*, op. cit., p. 141.

21. Jean Beaufays, « Le fédéralisme, une révolution légale » dans *La Wallonie, une région en Europe*, op. cit., p. 117.

22. Jacques Brassinne de la Buissière, « La structure de l'État fédéral » dans *La Wallonie, une région en Europe*, op. cit., p. 58.

gouvernement flamand « Vlaanderen Europa 2002 » lancé en 1993. La régionalisation de la sécurité sociale, celle de la dette publique ou de la justice<sup>23</sup> sont des idées avancées par des dirigeants flamands<sup>24</sup>. Elles auront sans aucun doute des effets sur les rapports entre les Entités fédérées et l'Union européenne, car le principe du bloc des compétences et de son externalité<sup>25</sup> s'y appliqueraient. Jean Beaufays explique pourquoi l'évolution du fédéralisme est un processus sans fin dont il démonte le mécanisme : « demande de Flamands, crispation wallonne, négociation, compromis ; les Wallons pensent qu'ils ont vraiment fait les dernières concessions possibles. Les Flamands considèrent par contre qu'ils n'ont eu que ce qui était tout à fait normal de leur donner et que ce n'était au fond que l'amorce de la prochaine revendication. Le compromis laisse donc tout le monde insatisfait<sup>26</sup> ».

### De la capacité de conclure des traités internationaux

Dans les « États composés », l'exercice des compétences internationales revient aux autorités fédérales auxquelles la Constitution réserve la capacité de conclure les traités internationaux. Leur application par les Entités fédérées, lorsqu'elles sont concernées, peut s'avérer problématique. Aussi, ces dernières obtiennent le droit de participer à l'élaboration de conventions à travers des modes d'action divers (présence au moment des négociations, assentiment par les parlements régionaux, etc.). En règle générale, les États fédérés ne concluent pas eux-mêmes des « traités », c'est-à-dire des actes conclus avec des sujets de droit international. Les « accords » qu'ils signent portent sur des matières liées à leurs compétences exclusives et sont « surveillés » par les autorités fédérales<sup>27</sup>. La situation se présente différemment en Belgique. Les gouvernements des Communautés et des Régions concluent de véritables « traités » portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Conseil. Or, comme le dit Louis

23. Les Affaires intérieures et de Justice (AIJ) constituent, depuis le Traité de Maastricht, un des piliers de l'Union européenne.

24. Un député du CVP, le parti catholique flamand, a récemment proposé la communautarisation de la justice. Son parti ne s'est pas démarqué de cette proposition qui entrera sans doute dans le paquet de revendications flamandes lors des prochaines négociations communautaires. Ce député vient d'être nommé ministre de la Justice. D'ores et déjà, l'eurodéputé José Happart, fondateur du mouvement « Wallonie, Région d'Europe », s'est prononcé en faveur de cette avancée, même si la plupart des autres partis francophones s'opposent à cette mesure.

25. Cf. *infra*, de la capacité de conclure des traités internationaux

26. Jean Beaufays, dans *La Wallonie, une région en Europe*, op. cit., p. 119.

27. Pour plus d'informations à ce propos, voyez par exemple : Renaud Dehousse, *Fédéralisme et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 203-234.

Dubouis, « la compétence reconnue par l'article 167<sup>28</sup> de la Constitution belge de 1994 aux Communautés et Régions risque d'avoir une tout autre portée, puisqu'elle concerne toutes les matières réservées par la Constitution à ces collectivités et n'est assujettie à aucun contrôle fédéral<sup>29</sup> ». Christian Autexier souligne aussi la spécificité des dispositions adoptées : « Le droit belge constitue probablement le cas type d'admission du *treaty making power* des collectivités fédérées<sup>30</sup> ». Francis Delpérée estime que cette disposition est en rupture avec les pratiques fédéralistes même les plus avancées<sup>31</sup>. En effet, le Conseil des ministres (à l'échelon fédéral) ne peut suspendre la procédure que dans des hypothèses graves et limitativement énumérées<sup>32</sup>. De fait, la nouvelle Constitution prévoit un article 169 n'instituant au bénéfice de l'État fédéral qu'un pouvoir de substitution *temporaire* aux Entités fédérées défaillantes.

Contrairement à ce qu'affirme Shmuel Eisenstadt<sup>33</sup> à propos des petits États, il n'existe pas en Belgique de séparation étanche dans le

28. Selon l'art. 167 §2, « le Roi conclut les traités à l'exception de ceux qui portent sur les matières pour lesquelles les Régions et Communautés sont compétentes ». Le § 3 de ce même article précise que les Exécutifs communautaires et régionaux « concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Conseil. Les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Conseil ». Le § 4 fait appel à une loi pour arrêter les modalités de conclusion des traités relevant de la compétence des Conseils régionaux et communautaires d'une part et des traités ne portant pas exclusivement sur les matières qui relèvent de la compétence des Communautés ou des Régions par ou en vertu de la Constitution, d'autre part. Il s'agit dans ce cas de « traités mixtes ». Or, les traités européens de Rome et de Maastricht ont été admis dans cette catégorie (cfr. *infra*). La loi dont il est question doit être adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, (ce qui est une illustration de la structure duale de ce pays pluriethnique) à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteignent les deux tiers des suffrages exprimés. Le § 6 nous intéresse directement puisqu'il concerne la construction de l'Europe : « Dès l'ouverture des négociations, en vue de toute révision des Traités instituant les Communautés européennes et des traités et actes qui les ont modifiés ou complétés, les Chambres en sont informées. Elles ont connaissance du projet de traité avant sa signature ».

29. Claude-Albert Colliard, Louis Dubouis, *Relations internationales*, Paris, Dalloz, 10<sup>e</sup> éd., 1995, p. 57.

30. Christian Autexier, « La capacité des régions de conclure des traités avec d'autres régions, des États ou des organisations internationales » dans G. Vandersanden, (dir.), *L'Europe et les régions, Aspects juridiques*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, p. 143-144.

31. Francis Delpérée, « La Belgique est un État fédéral », *Journal des Tribunaux*, 1993, p. 642.

32. *Ibid.*

33. Shmuel Eisenstadt, *Approche comparative de la Civilisation européenne*, Paris, Presses universitaires de France, 1994, p. 121-122.

processus de décision politique entre questions de politique intérieure et questions de politique extérieure, comme cela se produit en Suisse ou en Finlande<sup>34</sup>. Renaud Dehousse rappelle pourquoi : en Belgique, les relations internationales sont considérées comme le prolongement naturel des compétences attribuées sur le plan interne aux Régions et Communautés et non comme un « ensemble » monopolisé par les autorités fédérales. Il y existe un parallélisme entre compétences internes et compétences internationales<sup>35</sup>. Le principe du bloc des compétences est d'application : la règle de l'exclusivité des compétence, qui s'applique sur le plan interne, trouve par conséquent à se concrétiser sur les scènes internationale et européenne.

### De la participation aux Organisations internationales

Daniel Dormoy indique ce fait : « D'une façon générale, les "démembrements" des États, les entités autonomes non indépendantes, ne peuvent pas participer en tant que telles aux organisations internationales, si ce n'est comme membres de la délégation représentant l'État dont elles dépendent, ce qui est une question de représentation et non de participation pour ces entités<sup>36</sup> ». Comme il le fait remarquer, la participation de collectivités autres que les États à l'acte constitutif de l'Organisation est exceptionnelle, si ce n'est pour des entités qui sont des « quasi États<sup>37</sup> ». Pourtant, les Régions et Communautés belges participent en tant que telles, à travers des mécanismes peu répandus (cosignature des traités, codécision...), à l'élaboration du droit européen.

Dès lors, surgit ce questionnement : comment le droit reconnu aux autorités fédérales comme aux autorités communautaires ou

---

34. Certains, dont les membres du Groupe Coudenberg, avaient souhaité, il y a peu de temps encore, une plus grande étanchéité entre politique intérieure et politique extérieure. D'autre part, une lettre adressée par 100 anciens diplomates aux présidents de la Chambre des Représentants et du Sénat, en date du 4 mai 1990, revendiquait elle aussi une distinction entre les stades de l'élaboration de la politique extérieure au sein même de l'État devant lequel les instances nationales, régionales et communautaires sont appelées à coopérer et celui de la représentation à l'extérieur exigeant que la Belgique, face aux partenaires étrangers, parle d'une seule voix. Elle prônait également le maintien dans sa formulation initiale de l'article 68 de la Constitution, à savoir : « Le Roi commande les forces de terre et de mer et déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce »... Voyez à ce propos les travaux du Groupe Coudenberg, *Les relations extérieures dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, 1990, p. 246.

35. Renaud Dehousse, *Fédéralisme et relations internationales*, op. cit., p. 40.

36. Daniel Dormoy, *Droit des Organisations internationales*, Paris, Dalloz, 1995, p. 29.

37. *Ibid.*

régionales de mener des relations internationales dans leurs domaines de compétence respectifs va-t-il se répercuter sur les rapports avec l'Union européenne ? Quel est, d'autre part, l'impact de cette dernière ? Cette interrogation mérite aussi qu'on s'y attarde quelque peu. Or comme centre de décision politique, l'Union agit dans des secteurs intéressants à la fois les premières et les secondes ; comme organisation regroupant des États et non des collectivités territoriales, elle ne peut tolérer la diffraction de la politique européenne de ses États membres et force à l'adoption de positions communes. Surgit encore une autre question : les considérables offres officielles d'accès des Régions et Communautés belges aux instances de l'Union européenne suffisent-elles à leur garantir une influence significative sur la scène politique européenne ?

### **La rencontre de deux dynamiques constitutionnelles au profit de l'autonomie régionale**

La révision de la Constitution belge et celle des traités communautaires européens (CEE, CECA, EURATOM), ont été concomitantes. Dès lors, les revendications régionalistes ont pénétré de part et d'autre les enceintes de négociation (cf. *infra*). Elles ont de fait pu s'inspirer mutuellement. Les réformes engagées simultanément aux niveaux national et supranational ont donc favorisé l'émergence de synergies nouvelles dues aux innovations constitutionnelles affectant l'organisation territoriale de l'État belge tout autant que ses politiques. Sur le plan matériel, les révisions ont officiellement permis de consacrer le rapprochement entre les collectivités fédérées et l'Union européenne, car le Traité de Maastricht donne lieu à un élargissement des compétences de la Communauté européenne dans des matières (santé, culture...) qui relèvent aussi de la compétence des Communautés et Régions belges<sup>38</sup>. Les articles du Traité sur l'Union euro-

---

38. Le Traité de Maastricht sur l'Union européenne dote la Communauté européenne de compétences élargies dans certaines politiques : la politique de l'environnement, la protection des consommateurs, l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse, la culture, la santé, la politique industrielle, la coopération au développement, la recherche et le développement scientifique. Les Communautés belges disposent de 6 domaines de compétence (art. 99 bis de la Constitution) : matières culturelles, enseignement, emploi des langues, matières personnalisables (santé publique et aide aux personnes) recherche scientifique (loi du 8/8/1980), recherche appliquée et recherche fondamentale (loi du 8/8/1988).

Les compétences matérielles des Régions belges concernant la politique de l'emploi, l'aménagement du territoire, l'environnement, la rénovation rurale et la conservation de la nature, le logement, l'eau, l'économie (excepté l'Union économique et monétaire, c'est-à-dire la libre circulation des personnes, des

péenne (TUE) concernant la formation professionnelle, l'industrie, les réseaux transeuropéens, la recherche, l'environnement, la cohésion économique et sociale touchent à des compétences exercées par les Régions belges ; les articles relatifs à la santé, la culture et l'éducation, aux compétences exercées par les Communautés belges. En matière organisationnelle, des développements significatifs ont vu le jour. Le Traité de Maastricht offre aux collectivités territoriales et fédérées une reconnaissance officielle au sein de l'Union européenne. Elle découle de l'obligation de respecter la diversité régionale et culturelle, de l'introduction du principe de subsidiarité, de la modification de l'article 146 du Traité de Rome, qui a pour effet de permettre aux Entités fédérées de siéger au Conseil des Ministres (le Conseil de l'Union européenne) lorsqu'il traite de questions les concernant et que les entités fédérées ont été habilitées à engager le gouvernement de leur État, de la création d'un « Comité des Régions » disposant d'un pouvoir consultatif sur les matières d'intérêt régional. Avec ce traité, et bien qu'à des degrés divers, les collectivités territoriales (et plus encore les collectivités fédérées) font partie intégrante des processus décisionnels de l'Union européenne<sup>39</sup>. Jusque-là, les « régions » n'existaient pour l'Europe en construction que sous l'angle de leur dimension économique. Avec le Traité de Maastricht, elles apparaissent comme des réalités politiques et institutionnelles à tel point que Christian Mestre compare l'instauration du Comité des Régions à une « révolution copernicienne<sup>40</sup> ».

Les offres constitutionnelles combinées (celles de l'État belge et celles de l'Union européenne) faites aux collectivités fédérées vont conférer à la diplomatie européenne de la Belgique fédérale et de ses composantes un caractère encore largement inédit par les redistributions de pouvoir entre les acteurs publics de la politique européenne qu'elles instaurent.

---

biens et des capitaux, la liberté de commerce et de l'industrie, la monnaie et la politique financière), l'énergie, les pouvoirs subordonnés (organisation et exercice de la tutelle ordinaire sur les provinces et les communes), le transport et les travaux publics, la recherche scientifique relative aux matières régionales. Les Communautés (comprenant la Communauté germanophone) et les Régions belges se sont vu reconnaître la possibilité de conclure des traités internationaux dans la sphère de leurs compétences (cf. *supra*).

39. Joseph Van Ginderachter, « Le rôle des régions dans la construction européenne » dans *La Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 362, 1992, p. 77.

40. Christian Mestre, « Radioscopie du Comité des Régions » dans J. Bourricaud (dir.), *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, p. 47-83.

## UN ÉLÉMENT FÉDÉRATEUR : UNE « IDÉE » PARTAGÉE DE L'EUROPE EN DEVENIR ?

Toute politique publique, on le sait, exige pour son élaboration un cadre général de référence dont elle s'inspirera. Ce principe vaut pour les Affaires étrangères comme pour les Affaires européennes. De là découlent ces interrogations : Quelle « idée »<sup>41</sup> de l'Europe ont les composantes de l'État belge ? Quelle est celle des autorités fédérales ? Les mots utilisés ont-ils le même sens ? Les objectifs poursuivis vont-ils dans la même direction ?

Dans le discours officiel, l'idée d'une Europe fédérale, régionaliste, respectueuse du principe de la diversité culturelle, du plurilinguisme dans l'Union et du principe de subsidiarité<sup>42</sup> est, à quelques nuances près<sup>43</sup>, partagée par l'ensemble des niveaux de pouvoir en Belgique. Il existe donc un consensus<sup>44</sup>, au moins apparent, à propos de ces aspects de l'organisation de l'Union européenne, sur laquelle les réalités institutionnelles de la Belgique fédérale sont projetées<sup>45</sup>. En

- 
41. Il s'agit à la fois de l'« idée » entendue comme dessein, projet et plan, et comme « façon particulière de se représenter le réel, de voir les choses », *Le Petit Robert*, Paris, 1992.
  42. Voyez par exemple le memorandum du Parlement belge des 22 et 23 novembre 1990 qui réclame l'inscription d'un paragraphe sur la politique culturelle dans le Traité sur l'Union européenne, car il estime que la diversité et la richesse culturelle des peuples de la Communauté devront être respectées et protégées particulièrement sur le plan linguistique. Ce même document réclamait en outre une structure de coopération institutionnelle entre la Communauté européenne et les Régions (cette revendication donnera lieu à la création d'un Comité des Régions). Enfin, la garantie aux collectivités régionales d'un droit d'accès à la Cour de justice des Communautés européennes a été demandée, mais cette revendication ne sera pas reçue.
  43. Le Conseil de la Communauté française désire assurer l'usage du français au sein de l'Union européenne et préconise, dans la perspective de l'élargissement, la limitation du nombre des langues de travail dans les institutions de l'Union européenne, tandis que le gouvernement fédéral, pour répondre aux exigences flamandes, plaide pour le maintien du régime linguistique des institutions et des organes de l'Union, même en cas d'élargissement de celle-ci, déclarant que dans ses relations avec l'Union, le citoyen européen doit toujours pouvoir utiliser sa propre langue et recevoir une réponse dans cette langue. Note de politique du Gouvernement fédéral au Parlement concernant la Conférence intergouvernementale (CIG) de 1996, p. 37.
  44. Louis Chauvel avance que les Flamands et les Wallons ne sont pas très différents culturellement (si ce n'est par la langue). Louis Chauvel, « Valeurs régionales et nationales en Europe », *Futuribles*, juillet-août 1995, p. 181 et p. 199. Pourtant, les hommes politiques flamands justifient par la différence de culture politique leurs nouvelles demandes de fédéralisation.
  45. Il s'agit d'une illustration supplémentaire d'un phénomène que nous avons qualifié de « polissation » dans notre ouvrage *L'Europe en tous ses états, entre*

atteste une comparaison entre la note de politique du Gouvernement fédéral et celles des ministres-présidents des gouvernements wallon, de la Communauté française et du Gouvernement flamand au sujet de la Conférence intergouvernementale (CIG)<sup>46</sup> de 1996-1997 sur l'Union européenne. Il résulte de cette convergence de vues que les demandes propres aux Entités fédérées sont relayées par les autorités fédérales. Celles-ci s'offrent alors comme un canal de transmission des volontés des Régions et Communautés à l'Union européenne. Selon Jean-Louis Six et François Perl, «L'exercice sur le plan international des compétences internes s'impose naturellement et sans heurt<sup>47</sup>».

Non contentes de donner à leurs compétences internes une projection extérieure, les Entités fédérées de la Belgique entendent jouer un rôle moteur dans la construction de «l'Europe des Régions.» Leur implication «directe<sup>48</sup>» dans le processus décisionnel de la Communauté européenne, tout comme d'ailleurs au sein des associations représentatives des pouvoirs locaux et régionaux<sup>49</sup> de l'Europe élargie ou non les y invite. Dorénavant, (plus encore depuis la dernière

---

*mythe et contrainte communautaire*, Louvain-la-Neuve-Bruxelles, Academia-Bruylant, coll. « Eurospectives » n° 4, 1993, 240 p. Ce néologisme, nous l'avons créé pour désigner le processus de transposition par les États membres de certains éléments constitutifs de leur organisation institutionnelle au niveau des organisations internationales auxquelles ils participent pour éviter qu'elles n'apparaissent pas trop « exotiques » aux yeux des populations et des élites.

46. Il s'agit cette fois de la Conférence intergouvernementale ayant préparé la révision du Traité de Maastricht sur l'Union européenne, devenu le Traité d'Amsterdam.
  47. Jean-Louis Six et François Perl, « Les relations extérieures de la Région wallonne », dans *La Belgique et ses nations dans la nouvelle Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, coll. « La pensée et les hommes », 1997, 40<sup>e</sup> année, Nouvelle série, n° 36, p. 179.
  48. En général, les régions n'interviennent qu'indirectement dans la prise de décision au niveau de la Communauté européenne. L'application du principe de partenariat aux collectivités infra-étatiques lors de la mise en œuvre de la politique structurelle européenne ou la représentation au Comité des Régions, instance consultative, restent des moyens de participation « périphérique » au processus décisionnel communautaire. Pour plus d'informations, voir : Fr. Massart-Piéard, « Les institutions, facteurs d'identité régionale dans l'Union européenne », *Revue internationale de politique comparée*, Les identités territoriales, vol. 5, n°1, printemps 1998, p. 35-51.
  49. Le président de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) est actuellement le ministre-président de la Région flamande, Luc Van den Branden. Il a pour credo le rôle d'avant-plan que doivent tenir les régions en Europe. Cette assemblée internationale a vu le jour en 1985. Elle regroupe près de 300 régions appartenant à la « grande Europe ».
- D'autre part, le ministre de la Région wallonne, Jean-Claude Van Cauwenberghe, se trouve à la tête de la Chambre des régions du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPRLE) du Conseil de l'Europe.

réforme de l'État), les pouvoirs fédéraux et fédérés s'entendent pour présenter le fédéralisme belge comme une référence. Le Roi des Belges s'est exprimé en ce sens (9 août 1993, jour de son avènement), en souhaitant que le pays devienne «un exemple d'État fédéral moderne au cœur d'une Europe fédérale<sup>50</sup>». D'autre part, l'accord de coopération relatif à la représentation du Royaume de Belgique au Conseil de l'Union européenne conclu entre l'État fédéral, les Communautés et Régions<sup>51</sup> est présenté comme pouvant inspirer la discussion sur les relations entre l'Union européenne et ses États membres. Enfin, dans un extrait de sa note au Parlement à propos de la Conférence intergouvernementale, le Gouvernement fédéral montre sa détermination à convaincre les États membres de l'Union de la justesse de la signification qu'il donne au principe de subsidiarité appliqué aux Régions et aux Communautés : «Les autorités belges partent de l'idée que, compte tenu des dispositions constitutionnelles des États membres, le principe de subsidiarité est également d'application dans l'ordre juridique interne. Lors de la CIG, elles s'efforceront donc de rallier les partenaires à leur interprétation de ce principe». Selon ces mêmes autorités, «Une application correcte de la subsidiarité doit tenir compte de tous les niveaux décisionnels pour le partage des compétences et des responsabilités : l'Union européenne, les États nationaux, les Communautés et les Régions». Ainsi donc, la politique européenne des autorités fédérales et celle des entités composantes convergent en matière d'organisation institutionnelle. Toutes conçoivent l'Europe en conformité avec l'image qu'elles ont de leur propre État. Elles entendent jouer au sein de l'Union européenne un rôle de «leader idéologique» comme modèles de fédéralisme et avocates de sa cause. Sans doute s'agit-il là d'un choix stratégique. Il consiste de part et d'autre, parce que c'est de l'intérêt de chacun, à faire accepter par les partenaires étrangers tant le fédéralisme comme régime de justification<sup>52</sup> de la construction européenne que les recompositions juridico-politiques internes qui découlent de la révision de la Constitution belge instituant un État fédéral. Dès lors, la politique européenne est un instrument servant des fins de politique intérieure. Pourtant, ces fins diffèrent. L'élite politique nationale a consacré le fédéralisme dans un but de pacification politique, l'enjeu

50. Voir à ce propos : Francis Delpérée, « Le fédéralisme, forme d'adaptation de l'État-nation : le cas de la Belgique » dans Christian Philip et Payanotis Soldatos (dir.), *Au-delà et en-deçà de l'État-Nation*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 143.

51. Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la représentation du Royaume de Belgique au Conseil des Ministres de l'Union européenne du 8 mars 1994. Les textes des accords ont été publiés dans la *Revue belge de Droit international* (RBDI), 1994, n°1.

52. Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification*, Paris, Gallimard, 1991.

étant pour elle la survie de la Belgique<sup>53</sup>. De plus, comme l'exprime Olivier Rogeau, «L'intégration communautaire – au sens européen – a toujours été considérée par la classe politique du pays comme l'une des seules manières de sortir "par le haut" des tensions centrifuges entre les Communautés belges<sup>54</sup>». Les Entités fédérées, quant à elles, nourrissent un même projet, à savoir la reconnaissance sur le plan extérieur des compétences acquises sur le plan intérieur. La convergence des intérêts institutionnels face à l'Union européenne et ses États membres explique que des positions proches les unes des autres puissent être adoptées de part et d'autre de la frontière linguistique. L'enjeu est d'abord de nature identitaire : l'affirmation d'une existence propre et l'exercice de la capacité politique reconnue au niveau international. Une note sur la politique des relations extérieures, adressée au Conseil flamand par le Président de l'Exécutif le 14 avril 1989, l'exprime en termes clairs et justifie l'action «protodiplomatique<sup>55</sup>» que la Flandre entend mener à l'avenir. On remarquera qu'il y est question de «politique étrangère» et non de politique «des relations extérieures», ce qui laisse apparaître la volonté flamande de régir non seulement, dans une perspective fonctionnaliste, la coopération économique et culturelle, mais de traiter également d'enjeux politiques. Dans le Sud du pays, on tient un discours proche de celui de la Flandre. Ainsi, Philippe Suinen, alors Directeur d'administration des Relations extérieures du Ministère de la Région wallonne, écrit déjà en 1988 : «En fait, cette révision (de l'article 68 de la Constitution)<sup>56</sup> vise à donner aux Régions le pouvoir de conclure des traités internationaux dans le cadre des matières qui leur sont reconnues au titre de compétences. Cette habilitation répond aux besoins régionaux d'expression internationale et fera des Régions de véritables sujets du droit international public, non cantonnés dans le seul domaine des accords techniques<sup>57</sup>». Faut-il dès lors conclure que les acteurs publics ont, de part et d'autre de la frontière linguistique, une même

---

53. Voir à ce propos : Wilfried Dewachter, « La Belgique d'aujourd'hui comme société politique », *op. cit.*, p. 119-122.

54. Olivier Rogeau, *Quelle Belgique dans quelle Europe ?*, Le Vif/L'Express, 16 juin 1995, p. 21.

55. « *La politique étrangère* flamande se fondera sur l'affirmation permanente de notre identité propre et sur la conviction qu'une coopération solide et loyale avec d'autres autorités et/ou institutions régionales, nationales, étrangères et supranationales est indispensable. Le Gouvernement flamand entend par cette voie apporter sa contribution substantielle à une Flandre qui se profile et s'affirme sur le plan international avec assurance et détermination » dans Groupe Coudenberg, *Les relations extérieures dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, Groupe Coudenberg, 1990, p. 92.

56. Cet article 68 est devenu l'article 127, *cfr. supra*.

57. Cité dans Groupe Coudenberg, *op. cit.*, p. 148-149.

vision à plus long terme de « l'Europe des régions » ? Il serait abusif de le croire<sup>58</sup>. Denise Van Dam établit que « les Flamands s'inscrivent majoritairement dans une logique « nationalitaire », tandis que les Wallons s'inscrivent surtout dans une logique « régionalitaire<sup>59</sup> ». Ces derniers mettent davantage en exergue les régions transfrontalières que les frontières de la Wallonie. Les réticences à l'égard du fédéralisme s'expriment dans le fait qu'une majorité des dirigeants wallons n'imaginent pas la Wallonie en tant qu'État<sup>60</sup>. Les Flamands, par contre, considèrent leur « Région-Communauté » comme un État. Le « fédéralisme » ne leur convient plus que dans la mesure où « il procure à la Flandre un haut degré de souveraineté<sup>61</sup> ». Dès lors, le Parlement flamand, s'appuyant sur l'article 167 §§ 1 et 3 de la Constitution, a adopté en séance publique, le 19 juin 1996, une résolution sur la présence des Communautés et des Régions belges au Conseil de l'Union européenne, dans laquelle il est demandé que celles-ci expriment elles-mêmes leur vote sur les matières qui relèvent de leur compétence. Cela reviendrait à introduire la scission du vote belge au Conseil des Ministres. Les cinq voix de la Belgique seraient alors partagées : 3 pour la Flandre et 2 pour la Wallonie. Le scénario va au-delà du « processus de décision de type confédéral » décrit par Renaud Dehousse, car, dans ce modèle-là, les composantes de la Fédération sont appelées à intervenir aux côtés du gouvernement fédéral. La décision finale résulte de la volonté conjointe des autorités centrales et régionales<sup>62</sup>. La résolution du Parlement flamand écarte la présence formelle de l'État belge, représenté par ses autorités fédérales, au sein même du Conseil de l'Union. La Belgique, membre de l'Union européenne, deviendrait alors incapable de représenter un quelconque

---

58. Certains annoncent la fin du pays dans le cadre de l'Europe des Régions, la tendance Van den Brande, ministre-président du gouvernement flamand, appartient à ce courant. Un autre mouvement, plus proche de la population, souhaite le maintien de la Belgique dans une logique fédérale. Celle-ci subsisterait comme lieu de concertation des Régions et des Communautés. D'autres envisagent une structure complexe d'accords de coopération transrégionaux et transfrontaliers – comme le Pas-de-Calais, le Hainaut et la Flandre occidentale. Dans le même ordre d'idées, Louis Tobback, ex-président du parti socialiste flamand et depuis le 24 avril 1998, ministre de l'Intérieur, croit à la constitution de « pôles économiques régionaux (par exemple Nord de la France et Flandre occidentale) avec disparition des frontières étatiques » (Kris Deschouwer, *Le Soir*, 20 août 1996, p. 3.)

59. Denise Van Dam, « L'identité des dirigeants en Flandre et en Wallonie », *Revue internationale de politique comparée, Les identités territoriales*, vol. 5, n° 1, printemps 1998, p. 203.

60. *Ibid.*

61. Denise Van Dam, « L'identité des dirigeants en Flandre et en Wallonie », *op. cit.*, p. 207.

62. Renaud Dehousse, *Fédéralisme et relations internationales, op. cit.*, p. 273.

intérêt commun (ou présenté comme tel), puisque, sous sa bannière, seule subsisterait la cohabitation de deux volontés propres, séparées et dont le poids serait pondéré (la Flandre obtenant plus de voix que la Wallonie). La Flandre, qui se projette à la fois comme une nation et comme un État, inscrit délibérément sa construction politique dans une perspective européenne où elle entend occuper une place « à part entière ». L'enjeu est prioritairement pour elle la promotion de « l'Europe des cultures », car elle se considère avant tout comme une unité culturelle servant de fondement tant à l'État flamand qu'à l'économie flamande, tous deux indispensables à la préservation de la spécificité communautaire dont le gouvernement flamand veut être un défenseur actif. Dès lors, « la loyauté envers l'Europe dissimule une opposition à l'Europe, synonyme pour les Flamands de banalisation et de nivellement par le bas. Nous sommes donc confrontés, comme le disent Stef Slembrouck et Jan Blommaert, à une vision flamande du slogan : Europe ? *Yes, but on our terms*<sup>63</sup>. »

Pour évaluer les interactions triangulaires entre l'Union européenne, l'État, les Régions et Communautés belges, deux situations pertinentes seront examinées : la révision des Traités européens et l'élaboration de la législation européenne.

## LA PARTICIPATION DES ENTITÉS FÉDÉRÉES À LA RÉVISION DES TRAITÉS EUROPÉENS

### La formalisation des échanges politiques en matière de traités mixtes

Avec la révision de la Constitution, les modalités de participation des collectivités fédérées au sein de l'Union européenne ont été précisées et davantage formalisées. La loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales des Communautés et Régions contribue à l'effort de clarification. Depuis, les rapports entre l'Union européenne, la Belgique et ses Entités fédérées sont régis par un ensemble d'accords (prévus par cette loi)<sup>64</sup>. Il existe en outre des accords de

63. Stef Slembrouck et Jan Blommaert, « La construction politico-rhétorique d'une nation flamande » dans Anne Morelli (dir.), *Les grands mythes de l'histoire de Belgique, de Flandre et de Wallonie*, Bruxelles, Vie ouvrière, 1995, p. 227.

64. Retenons : l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions à propos de la conclusion des « traités mixtes », ainsi que ces autres accords prévus par le législateur : celui du 8 mars 1994 a pour objet la représentation de la Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne (cfr. *infra*) ; celui conclu le 30 juin 1994 traite de la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales (dont l'Union européenne) relevant de compétences mixtes<sup>64</sup> et sur la procédure relative à la prise de position et à l'attitude à prendre à défaut de consensus dans ces organisations ; celui

coopération non prévus par le législateur. Ainsi en est-il de l'accord conclu entre l'État fédéral, les Communautés et Régions, accord relatif au statut de leurs représentants dans les postes diplomatiques et consulaires, et donc à la Représentation permanente (RP) de la Belgique auprès de l'Union européenne le 8 mai 1989.

Conséquence liée à ce dispositif, le Traité sur l'Union européenne a été déclaré « traité mixte »<sup>65</sup>. L'accord de coopération entre l'État fédéral et les Entités fédérées, à propos des modalités de conclusion de ce type de traité, s'y applique<sup>66</sup> malgré les conséquences qu'il entraîne. Ce texte ouvre, en effet, la voie à la « fragmentation » des politiques étrangère et européenne. Il stipule qu'une Entité fédérée a la faculté de ne pas participer aux discussions relatives à la conclusion d'un traité mixte. Il offre à une Région ou une Communauté la possibilité de ne pas signer le texte final, auquel cas le négociateur belge informe la partie étrangère (art. 2)<sup>67</sup>. La recherche du consensus reste néanmoins la règle générale. Si sa réalisation s'avère difficile, la Conférence interministérielle<sup>68</sup> décide de l'adhésion ou non de la Belgique au traité.

---

signé le 11 juillet 1994 porte sur les modalités suivant lesquelles des actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale (dont la Cour de Justice des Communautés européennes) à la suite d'un différend mixte.

65. Il s'agit de « traités n'ayant pas exclusivement trait aux domaines attribués par ou en vertu de la Constitution à la compétence des Communautés, des Régions ou de l'État fédéral » (art. 1 de l'Accord de coopération). Le caractère mixte d'un traité peut résulter, d'une part, de la coexistence dans ce type de traité d'éléments relevant des compétences exclusives des Communautés et des Régions et, d'autre part, d'éléments relevant des compétences exclusives fédérales, soit de compétences concurrentes. La détermination de la mixité des traités est faite par un groupe *ad hoc* créé par la Conférence interministérielle de politique étrangère, la CIPE, qui propose une approche pragmatique.

Voir à ce propos : Jean-Louis Six et François Perl, *Les relations extérieures de la Wallonie*, *op. cit.*, p. 171-179.

66. Cet accord est repris dans la *Revue belge de Droit international*, vol. XXVII, 1994, 1.

67. « Quand une Région ou une Communauté n'envisage pas de participer à des négociations pouvant mener à la conclusion d'un traité mixte, elle communique sa décision à la Conférence interministérielle au plus tard trente jours après la date de l'acte d'information. Le Secrétaire de la Conférence interministérielle en avertit le Ministre des Affaires étrangères pour que celui-ci informe la partie étrangère de ce qu'une Région ou Communauté n'envisage pas à ce stade de participer aux négociations. Une Région ou Communauté qui n'a pas participé à des négociations ayant mené à la conclusion d'un traité mixte, conserve le droit de signer le texte final du traité, sans ne plus pouvoir l'amender. Si cette Région ou Communauté ne signe pas ce texte, les négociateurs belges informent la partie étrangère de la réserve de cette Région ou Communauté. Voir à ce propos : *Revue belge de droit international*, vol. XXVII, 1994, n° 1, p. 321 et suivantes.

68. La Conférence interministérielle « politique étrangère » a été confirmée par la loi ordinaire du 5 mai 1993 dans son rôle d'organe permanent de concertation et d'échange d'informations entre les autorités fédérales, communautaires et régionales.

Élément fondamental qui consacre l'originalité du système belge des traités mixtes, les représentants des diverses autorités concernées (fédérales et fédérées) négocient *sur un pied d'égalité* (art. 5 de l'accord de coopération)<sup>69</sup>. Les négociations ont lieu sous l'action coordinatrice du ministère des Affaires étrangères, les pleins pouvoirs (lettres de créance) pour la négociation de traités multilatéraux sont établis et signés par lui, moyennant l'accord formel des ministres des Régions et Communautés compétents en matière de relations extérieures (art. 6 de l'Accord). De plus, les traités mixtes sont cosignés par le ministre des Affaires étrangères et par le ministre désigné par le gouvernement des Régions ou Communautés concernées (art. 8 de l'Accord). Le Traité d'Amsterdam n'a reçu la signature que du ministre des Affaires étrangères à la demande des autres États membres de l'Union, mais sa signature a été considérée par les Entités fédérées comme étant aussi la leur.

La très large implication de tous les parlements, (au niveau fédéral et fédéré) dans le processus de révision des traités instituant les Communautés européennes et des traités et actes qui les ont modifiés ou complétés, confirme l'application du principe d'égalité aux négociations des traités mixtes. Conformément à la loi spéciale du 5 mai 1993, les Conseils régionaux et communautaires sont informés de l'ouverture des négociations destinées à la révision des traités européens. Tous les parlements (c'est-à-dire à côté du Parlement fédéral constitué de la Chambre et du Sénat, les cinq Assemblées législatives des Entités fédérées<sup>70</sup>) doivent être associés, *sur un pied d'égalité*, au déroulement des négociations<sup>71</sup>. Dès lors, les commissions spécialisées des parlements régionaux et communautaires ont suivi les négociations de la CIG<sup>72</sup> de 1996-1997. Les parlements des Entités fédérées ont également l'obligation d'approuver le Traité d'Amsterdam. Ce ne fut pas le cas en 1992 : Le Traité de Maastricht sur l'Union

69. Le principe d'égalité inspire largement le système fédéral de la Belgique. On en trouve une preuve évidente déjà dans l'équivalence des normes édictées par les Entités fédérées et des lois fédérales. Les premières ont la même valeur que les secondes.

70. Le Conseil flamand, le Conseil de la Communauté française, le Conseil régional wallon, le Conseil de la Région de Bruxelles-capitale et le Conseil de la Communauté germanophone.

71. C'est ainsi, par exemple, que le Parlement flamand a adopté en séance publique, le 5 juin 1996, une résolution sur la Conférence intergouvernementale de 1996 pour la préparation de la modification des Traités de l'Union européenne.

72. Voyez par exemple : Conseil de la Communauté française, 5 novembre 1996. Avis de la Commission des Relations internationales sur la Conférence intergouvernementale 1996, présenté au nom de la Commission des Relations internationales par M.M. Hotyat et Étienne, 119 (1996-1997) n° 1 ou encore, Parlement wallon, 3 avril 1996, Proposition de résolution visant à affirmer les priorités du Parlement wallon en vue de la Conférence intergouvernementale, déposée par MM. M. Bayenet et P. Wintgens, 141, (1996-1997) n° 2.

européenne n'avait pas fait l'objet d'une procédure d'approbation par les « Conseils » régionaux, la dernière réforme de l'État n'étant pas encore entrée en vigueur. Ainsi donc, le « déficit démocratique » qui atteint à des degrés différents les États membres de l'Union européenne, en raison d'un manque d'implication des Parlements dans les Affaires européennes, n'existerait pas à ce niveau en Belgique, puisque les Assemblées représentatives sont toutes engagées sur un pied d'égalité.

## **La pratique des échanges politiques dans le cadre de la révision des traités européens**

### *La participation à la négociation au niveau interne*

La note de politique du Gouvernement fédéral au Parlement concernant la Conférence intergouvernementale de 1996 précise les modalités de participation des composantes de l'État aux négociations de révision du Traité sur l'Union européenne : « pour les domaines où les Communautés et les Régions ont une compétence exclusive, en vertu de la Constitution belge, les ministres participeront, sous l'action coordinatrice du Ministre des Affaires étrangères, aux négociations de la Conférence intergouvernementale<sup>73</sup> ». En outre, les Régions et Communautés ont été associées à la délégation de la Belgique aux séances d'ouverture et de clôture de la CIG. C'est alors dans un rôle de représentation qu'elles se sont trouvées.

Les Entités fédérées ont reçu le projet de note de travail du Gouvernement fédéral à propos de la révision du Traité de Maastricht. Elles ont été invitées à définir leurs options et à amender le texte. Le Gouvernement fédéral n'a fixé sa position définitive, soumise au Parlement fédéral, qu'après avoir pris connaissance des priorités avancées par les Communautés et les Régions. Plusieurs réunions de concertation ont été organisées par le ministère des Affaires étrangères. Elles ont suscité des contre-propositions de la part d'Entités fédérées<sup>74</sup>. Celles-ci déclarent avoir pu influencer de manière significative la rédaction du texte du Gouvernement fédéral.

73. Le Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995 a décidé de lancer la Conférence intergouvernementale, le 29 mars 1996, afin de créer les conditions politiques et institutionnelles nécessaires à l'adaptation de l'Union européenne notamment aux prochains élargissements. Le nouveau traité qui en est sorti est appelé Traité d'Amsterdam.

74. Les amendements de nature institutionnelle portaient sur le Comité des Régions (renforcement de son rôle), la subsidiarité (reformulation reposant sur des critères de nécessité d'efficacité et de proximité) ; d'autres amendements étaient liés aux compétences des Régions et Communautés : ils portaient sur les articles relatifs à la formation professionnelle, la politique environnementale, celle en matière de transports et proposaient de nouveaux articles concernant le tourisme.

La pratique établie lors de la Conférence intergouvernementale de 1996 montre que si une entité fédérée dépose seule des *amendements*, sans opposition de la part des autres entités, la position belge les intègre tels quels en addition des autres amendements convergents déposés par les Entités fédérées. Dans cette situation, les priorités de chaque composante de l'État sont présentées cumulativement par les autorités fédérales à la Conférence intergouvernementale (CIG) de l'Union européenne. Reste à évoquer le cas du dépôt d'un amendement représentant exclusivement la sensibilité ou l'intérêt d'une entité. Ainsi en fut-il à propos de la révision de l'article 126 du Traité proposée par la Communauté française de Belgique (CFB) en vue de la création d'un mécanisme communautaire couvrant les charges des États membres qui réservent aux étudiants de l'enseignement supérieur des États membres un accueil supérieur à la moyenne communautaire. La demande de cette Communauté directement concernée fut reprise par le Gouvernement fédéral, les autres Entités fédérées n'ayant pas manifesté leur désaccord. Lors de cette même Conférence intergouvernementale, le Gouvernement belge, sous la pression des partis flamands, a introduit un amendement relatif aux dispositions sur la citoyenneté européenne en vue de consacrer en la matière le principe de l'unanimité des votes au Conseil de l'Union<sup>75</sup>. L'argument présenté était la préservation de la législation linguistique belge et le respect du principe de territorialité. Les Entités fédérées francophones n'ont pas marqué leur opposition à ces revendications flamandes, afin de ne pas bloquer le processus de négociation et, pourtant, les points de vue sont différents.

### *La participation à la négociation sur le plan européen*

Cette participation s'est traduite par la présence des Entités fédérées au sein de la délégation belge pour la CIG. Celle-ci s'est réunie mensuellement au niveau ministériel<sup>76</sup>. L'accès à ces réunions était limité à quatre personnes par délégation. Les Entités fédérées ont exigé du ministre fédéral des Affaires étrangères qu'il revoie son projet de présentation de la délégation belge en vue de respecter (conformément à l'article 5 de l'Accord de coopération relatif aux modalités de conclusion de traités mixtes) le principe d'une négociation sur un pied d'égalité des diverses autorités concernées. La Conférence interministérielle de Politique étrangère (CIPE) a approuvé, le

75. Alors que les autorités fédérales et la Communauté française de Belgique défendent le principe de la généralisation du vote majoritaire au Conseil.

76. Entre ces rencontres, des réunions de travail furent organisées pour les représentants personnels des ministres des Affaires étrangères.

12 mars 1996, le principe d'une composition plus avantageuse pour les Entités fédérées au niveau ministériel<sup>77</sup>. Lorsque les matières intéressaient à la fois les autorités fédérales et les Entités fédérées, le représentant des Communautés et Régions fut appelé à siéger.

### *Les relations intergouvernementales au niveau belge*

Pour éviter des effets centrifuges, un réseau d'accords politiques et de procédures de concertation formelles et informelles a donc vu le jour. Le système de coordination, par sa densité et parce qu'il correspondait à une volonté politique partagée, a contenu le mouvement de «diffraction» de la politique européenne. Les concertations formelles et informelles entre les différents niveaux de pouvoir et au sein de chacun d'eux se sont multipliées à l'occasion des Conférences intergouvernementales. Elles se sont établies à la fois de manière horizontale et verticale et à la fois aux plans politique et administratif. La préparation de la CIG de 1996 a fait l'objet de larges échanges entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des Communautés et des Régions au sein de la Conférence interministérielle pour la politique étrangère<sup>78</sup>. Des réunions «intercabinets» réunissant le pouvoir fédéral et les représentants des Entités fédérées concernées par une matière de leurs compétences ont aussi été organisées. Dès lors, pour les propositions sur la culture et l'éducation, les trois Communautés et le ministre des Affaires étrangères se sont concertés. Les échanges se sont prolongés au niveau des Régions et à celui des Communautés. Des groupes de travail intercabinets présidés par les ministres-présidents des gouvernements régionaux ou des gouvernements communautaires se sont réunis dans le but d'examiner la note de politique du Gouvernement fédéral. Ce n'est qu'après s'être concertés avec les autres pouvoirs subnationaux relevant de la même entité

---

77. Dès lors a-t-on retrouvé le ministre des Affaires étrangères accompagné par un représentant, au niveau ministériel, des Entités fédérées désigné d'un commun accord par ces dernières, et ce, « quelles que soient les matières figurant à l'ordre du jour » (pour autant que les matières relèvent de la compétence des Régions et Communautés). Au groupe de négociation technique ont siégé le représentant permanent de la Belgique auprès de l'Union européenne et représentant personnel du ministre des Affaires étrangères, un expert (professeur d'université) représentant du ministre des Affaires étrangères au sein du groupe de réflexion sur la CIG, le chef de cabinet adjoint du ministre des Affaires étrangères et pour le 4<sup>e</sup> siège (objet de discussion), en fonction du sujet traité, soit le président du groupe de travail de coordination (lorsqu'il s'agit de matières fédérales), soit un représentant des Communautés et Régions (lorsqu'il s'agit de matières relevant de leurs compétences exclusives).

78. Cfr. *supra*.

linguistique que la position de leur Communauté ou Région a été préparée<sup>79</sup>. Sur le plan administratif, des réunions de coordination ont eu lieu entre les administrations des Entités fédérées<sup>80</sup>.

### *Le rôle des Entités fédérées*

Lors des négociations concernant la révision des traités européens, les Entités fédérées jouent un rôle d'instigateur, rejoignant ainsi l'intérêt des différentes collectivités territoriales des États membres qui aspirent à une participation effective à l'élaboration de la législation européenne (au sens large du terme). Ce fut le cas lors des discussions sur le Traité de Maastricht à propos de la création du Comité des Régions (article 198)<sup>81</sup> et des mesures touchant à la composition du Conseil de l'Union européenne (article 146)<sup>82</sup>. Or, cet article fut introduit dans le Traité sur proposition du Royaume de Belgique, avant que n'entrent en vigueur les dispositions constitutionnelles consacrant l'État fédéral<sup>83</sup>. Néanmoins, les Régions et Communautés belges avaient été autorisées par le gouvernement national à participer *directement* aux négociations pour la révision des traités communautaires européens (CEE, CECA, CEEA). L'article 198 de ce même traité, qui crée un Comité des Régions, a été largement soutenu par le Royaume de Belgique qui a appuyé, dans leur

---

79. Conformément à la décision du gouvernement wallon du 21 décembre 1995, un groupe interministériel permanent composé des représentants des ministres régionaux et de l'administration de la division des Relations internationales de la Région wallonne a été chargé d'assurer le suivi des négociations.

80. Ainsi, par exemple, un suivi de la CIG fut assuré entre francophones sur le plan administratif par la création d'un groupe de travail composé de représentants du Commissariat Général aux Relations Internationales de la Communauté française de Belgique et de la Région wallonne (CGRI). Ce groupe assure les relations avec les administrations fonctionnelles compétentes.

Au niveau du Parlement wallon, un consensus a également été dégagé sur les objectifs de la CIG. Le document de travail de la Commission des relations extérieures était en concordance avec la note du Gouvernement fédéral.

81. L'article 198 stipule qu'il est institué un Comité à caractère consultatif composé de représentants des collectivités régionales et locales, désigné « Comité des Régions ».

82. L'article 146 ancien stipulait que « le Conseil est formé par les représentants des États membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres » Il fut remplacé par le texte suivant : « Le Conseil est formé par un représentant de chaque État, membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet État membre. »

83. Le Traité sur l'Union européenne a été signé le 7 février 1992. Il n'est entré en vigueur qu'en novembre 1993.

démarche les Länder allemands<sup>84</sup> et les collectivités belges décentralisées. Un représentant des Régions et des Communautés assistait aux réunions lorsque l'on discutait des problèmes les concernant. L'inscription dans le traité de Maastricht des articles 146 et 198 revendiquée par les composantes de la Belgique témoigne de leur réel pouvoir d'influence.

Aussi remarque-t-on que la politique à l'égard du processus de construction de l'Europe est fortement conditionnée en Belgique par la variable sociétale (selon la classification offerte par James Rosenau). Elle s'explique en effet par les revendications régionalistes, au nom desquelles la position nationale est établie<sup>85</sup>.

Les Entités fédérées peuvent aussi avoir une influence inhibitrice, soit en sollicitant le report de décisions qui vont à l'encontre de leurs intérêts particuliers, soit en formulant des exigences qui contredisent les règles générales d'organisation de l'Europe défendues, sans interruption, par le Royaume de Belgique (par exemple, la généralisation du vote majoritaire au Conseil de l'Union européenne). En effet, l'application des dispositions du Traité de Maastricht relatives à la «citoyenneté européenne<sup>86</sup>» pose problème au Gouvernement flamand et les autorités belges, lors de la CIG de 1991-1992, défendront les intérêts de celui-ci<sup>87</sup>.

---

84. Le lobby des Régions d'Europe a eu une grande influence dans cette affaire. Le réseau des collectivités territoriales a efficacement agi. Les contacts ont été réguliers entre Régions belges et allemandes afin de déterminer la stratégie à suivre. De plus, une résolution adoptée le 29 novembre 1991 à Strasbourg, à l'occasion de la seconde Conférence Parlement européen / Régions européennes a relayé les demandes régionales. Voyez à ce propos Joseph Van Ginderachter, *Le rôle des régions dans la construction européenne, op. cit.*, p. 79.

85. En effet, on constate une très large autonomie des Entités fédérées, une participation très importante des entités composantes à la gestion de l'État belge et ce fait particulier : une dualisation, quoique atténuée (par l'existence notamment de la Région de Bruxelles-capitale et de la Communauté germanophone) du fédéralisme belge, ainsi que l'asymétrie dans l'organisation des pouvoirs régionaux et communautaires (signe de la reconnaissance d'identités spécifiques et des particularismes).

86. Suivant l'article 8 du Traité de Maastricht, la citoyenneté européenne implique pour tous les citoyens de l'Union le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen et le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État où ils résident. Les modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques d'un État membre le justifient. Ces modalités sont arrêtées par le Conseil de l'Union statuant à l'unanimité.

87. En effet, les réticences de la Flandre se focalisent autour de la périphérie bruxelloise. Les Flamands craignent que les fonctionnaires européens qui y résident ne votent pour des Francophones, ce qui modifierait les représentations linguistiques et constituerait, selon eux, une atteinte à l'identité flamande. La délégation belge avait obtenu une dérogation au Conseil européen de Essen (décembre 1994). Dès

Ce sera par une interprétation extensive de l'accord de coopération entre les autorités fédérales et fédérées à propos de la présence des Entités fédérées au Conseil de l'Union européenne que ces dernières seront invitées à faire partie de la délégation belge à la Conférence intergouvernementale de 1996. En effet, le Traité de Maastricht sur l'Union européenne comportait une clause dite « de rendez-vous » (art. N). Aussi prévoyait-il la convocation d'une nouvelle conférence des représentants des gouvernements des États membres en 1996 pour procéder à sa révision. La perspective du Traité d'Amsterdam (dû à la révision du Traité de Maastricht) mobilisa très vite les Entités fédérées de Belgique autour de l'introduction envisagée de titres nouveaux dans ce traité. Mais les Communautés et Régions belges ont pris position également sur des enjeux politiques cruciaux tels la démocratisation et la transparence des institutions européennes, la citoyenneté européenne, la mise en œuvre du principe de subsidiarité qui touchent aux fondements mêmes du fonctionnement de l'Union.

L'influence des Entités fédérées sur le processus décisionnel européen est réelle. Les résultats obtenus dans le Traité de Maastricht en attestent à eux seuls. Différentes dispositions du nouveau Traité (celui d'Amsterdam) suscitent elles aussi des revendications particulières des Communautés et Régions dans leurs propres domaines de compétence<sup>88</sup>.

L'on peut donc conclure à une participation active, quoique largement indirecte (c'est-à-dire au niveau interne), des Communautés et Régions belges à l'élaboration du droit primaire européen. Les demandes formulées, soit par l'ensemble des Entités fédérées, soit par l'une ou l'autre d'entre elles, ont en effet été relayées par le Gouvernement fédéral. Dans ce cas, il n'est pas le décideur, mais le coordonnateur et le porte-parole du pouvoir subétatique. Cette situation est révélatrice de l'existence en Belgique d'un « État subsidiaire »<sup>89</sup>. D'autre part, si les Entités fédérées ont cherché à dépasser les clivages communautaires, elles ont aussi opté pour une distance vis-à-vis des

---

lors, des conditions spéciales au droit de vote et d'éligibilité dans les communes comptant plus de 20 % de ressortissants d'autres pays de l'Union européenne furent autorisées, ce qui constitue une victoire pour la partie Nord du pays. Voir à ce propos : Christian Franck, « Belgique fédérale ou défédérée et Institutions de l'Union européenne », dans Jacques Lemaire et André Miroir, *La Belgique et ses nations dans la nouvelle Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, coll. « La Pensée et les Hommes », Nouvelle série, n° 36, 1997, p. 181-186.

88. Le droit des citoyens de s'adresser dans leur langue aux institutions européennes, le respect et la promotion de la diversité culturelle, les protocoles sur la subsidiarité et le service public de radiodiffusion.

89. Chantal Millon Delsol, *L'État subsidiaire*, Paris, Léviathan, Presses universitaires de France, 1992, p. 9.

clivages partisans<sup>90</sup> pour asseoir leur crédibilité et accroître leur impact sur le processus décisionnel européen.

## LA PARTICIPATION DES ENTITÉS FÉDÉRÉES AU SYSTÈME DÉCISIONNEL DE L'UNION EUROPÉENNE

### La participation au niveau national

Il est de règle que la position de la Belgique au Conseil de l'Union européenne soit définie lors d'une concertation préalable afin de trouver un consensus. Cette concertation est donc organisée au sein de la direction de l'administration des Affaires européennes du ministère des Affaires étrangères. S'y regroupent les représentants des ministres fédéraux, communautaires et régionaux ainsi que les membres des administrations concernées. En outre, des coordinations *ad hoc* peuvent être provoquées pour des matières techniques (par exemple : industrie). Le ministre titulaire du siège belge au Conseil ne peut prendre position que sur les points ayant fait l'objet d'une coordination préalable. En cas de désaccord, la Conférence interministérielle est saisie du problème. Si le différend persiste malgré les instances de recours prévues, la délégation s'abstient. Il s'agit là d'un jeu où chacun est perdant et il est donc peu pratiqué. Une procédure d'urgence est prévue pour les questions qui se posent en cours de réunion du Conseil.

Le Comité de concertation<sup>91</sup> est lui-même utilisé pour la défense d'intérêts régionaux et communautaires au sein du Conseil de l'Union. C'est dans ce but que le ministre-président de la Région

90. Pour prendre un exemple : le Conseil de la Communauté française de Belgique a décidé de constituer un groupe de travail composé du président de la Commission des relations internationales, d'un membre de chaque groupe politique et de deux rapporteurs. Il a reçu mandat de rechercher une position commune en vue d'exprimer l'avis unanime des parlementaires de la Communauté française, par souci d'efficacité.

91. Le Comité de concertation fonctionne comme instance devant apporter une solution aux différends, mais aussi comme organe de définition de la politique. Ce comité, créé en 1980, est composé de 12 membres dont 6 représentent le gouvernement fédéral, 6 autres les gouvernements de communauté ou de région. Il peut être saisi dans 4 hypothèses (Loi 9 août 1980, art. 32-33), notamment en cas de lésion possible d'une assemblée (fédérale, de communauté ou de région), du fait d'un projet (ou d'une proposition) déposé devant une autre assemblée ou en cas de lésion possible d'un gouvernement (ou du Collège réuni) du fait d'une décision d'un autre gouvernement. Le Comité de concertation a été créé en vue d'obtenir un accord entre les entités concernées. Il n'y existe aucune possibilité réelle de contrainte. Le Comité de concertation délibère selon la procédure du consensus.

wallonne a cherché et obtenu le soutien de ce comité de concertation. Aussi, le 25 mars 1993, une intervention de la délégation belge a, par exemple, été décidée (dans un Conseil de catégorie II (responsabilité fédérale, assesseur des Entités fédérées) contre la réglementation des quotas laitiers pour la campagne 1993-1994, car elle lésait les intérêts des agriculteurs wallons.

## La participation sur la scène européenne

Le Conseil de l'Union européenne : ce conseil est le législateur des Communautés européennes. Son pouvoir normatif est partagé avec la Commission. Dès lors, la situation la plus pertinente résulte de l'application de l'article 146 du Traité de Maastricht en vertu duquel un État membre peut décider de se faire représenter au Conseil des ministres par un de ses ministres régionaux ou communautaires. Celui-ci négocie alors au nom de l'État dont il engage la responsabilité. Cette disposition s'applique aussi aux «groupes de travail» qui préparent les décisions du Conseil de l'Union européenne. Quand un ministre régional ou communautaire intervient au Conseil des ministres, il s'exprime au nom des ministres concernés dans leur ensemble et non pas de celui de sa région ou de sa communauté. L'accord de coopération conclu entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions à propos de la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne et signé le 8 mars 1994<sup>92</sup> envisage une configuration du Conseil en quatre catégories. Celle-ci tient compte de la plus ou moins grande implication des compétences des Entités fédérées<sup>93</sup>. Le chef de la délégation belge est un ministre fédéral ou un ministre fédéré selon le cas. L'assesseur assiste le ministre siégeant pour les matières relevant de sa compétence. Il prend éventuellement la parole avec l'accord du chef de délégation. En application de l'article 146 du Traité de Maastricht, les Régions et Communautés assument, selon un système de rotation qu'elles ont convenu entre elles, la présidence de la délégation belge

92. *Moniteur belge*, 17-11-1994.

93. Première catégorie : représentation fédérale exclusive : Affaires générales, Économie et Finances (ECOFIN, Budget), Justice, Télécommunications, Consommateurs, Développement, Protection civile, Pêche.

Deuxième catégorie : représentation fédérale avec assesseurs des Entités fédérées : Agriculture, Marché intérieur, Santé, Énergie, Environnement, Transport, Affaires sociales.

Troisième catégorie : représentation par une entité fédérée avec assesseur fédéral : Industrie, Recherche.

Quatrième catégorie : représentation exclusive par une entité fédérée : Tourisme, Éducation, Jeunesse, Culture, Logement et Aménagement du territoire.

pour les Conseils des ministres européens qui concernent prioritairement les matières régionales ou communautaires (c'est-à-dire les conseils dits de la catégorie III) et la présidence des conseils qui traitent exclusivement de matières régionales ou communautaires (c'est-à-dire les conseils dits de la catégorie IV). Cet arrangement correspond au « système de tournante » des présidences européennes. Il a cette particularité d'inverser les modes de représentation pratiqués en général par les États membres. Ici, c'est une entité fédérée qui représente l'État fédéral et non le contraire. Par ailleurs, les Entités fédérées pourront utiliser leur qualité de membre assesseur pour influencer les décisions des Conseils des ministres européens de la catégorie II (représentation fédérale avec assesseur des Entités fédérées). Sont notamment repris dans cette catégorie les Conseils Agriculture, Énergie, Transports et Affaires sociales. Comme le disent Lisbeth Hooghe et Gary Marks, la représentation par un ministre régional ou communautaire d'un État membre « apporte une valeur ajoutée aux pouvoirs régionaux et communautaires en leur donnant une voix collective dans la détermination de la position de l'État représenté<sup>94</sup> ». Le principe acquis de la participation d'une entité fédérée de Belgique à certaines formations du Conseil lui donne le droit de présider cette institution (lorsque la présidence revient au Royaume). Le ministre-président de la Région wallonne a ainsi pu présider le « Conseil Industrie » durant la présidence belge de l'Union européenne. Or, sur le plan politique, la tâche de la présidence est extrêmement importante. Les Entités fédérées peuvent, en outre, prendre l'initiative de l'organisation des conseils informels<sup>95</sup>. Certaines d'entre elles n'ont pas manqué de saisir cette occasion<sup>96</sup>.

Les positions propres à l'une ou l'autre collectivité fédérée peuvent parfois être défendues au sein d'un conseil des ministres. Elles le sont au nom du Royaume de Belgique<sup>97</sup>. Le ministre commu-

---

94. Dans ce cas, les Entités fédérées participent seules et comme telles à la formation de la volonté des membres de l'Union. La règle du fédéralisme qui veut que des composantes de l'État participent à l'exercice des compétences étatiques à l'échelle fédérale est ici concrétisée suivant un mode dérivé, puisque les collectivités fédérées exercent leurs compétences de manière indépendante, sans intervention des autorités fédérales. La Constitution belge, contrairement à celle des autres États confrontés à un processus de régionalisation, ne contient aucune disposition relative à l'unité de l'État.

95. La Région wallonne a organisé un conseil informel « Politique régionale et Aménagement du Territoire » qui s'est tenu à Liège (12-13/11/1993).

96. L'annexe III de l'Accord de coopération sur la représentation de la Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne (8 mars 1994) contient divers arrangements concernant la représentation de la Belgique dans le cadre des conseils informels.

97. Ainsi, la Communauté française de Belgique a-t-elle remis un document signé par son ministre de l'éducation. Ce document a été présenté au Conseil des

nautaire ou régional siégeant au Conseil peut être amené à défendre les intérêts particuliers d'une autre entité fédérée<sup>98</sup> que la sienne. Dans ce cas, une Région ou une Communauté a la capacité de promouvoir une politique qui sert ses seuls intérêts, grâce au relais exercé par une de ses consœurs, au nom de la Belgique, ce qui multiplie sa puissance.

La Commission européenne : les Entités fédérées sont membres des comités consultatifs institués par la Commission européenne et qui touchent à l'un ou l'autre de leurs domaines de compétence. Pour les Régions, il s'agit principalement de l'agriculture<sup>99</sup> et de la politique régionale. Leurs représentants siègent au sein des comités techniques de la Commission européenne. Certaines zones de Belgique (en Flandre et en Wallonie) sont bénéficiaires de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne. Les Régions dont relèvent ces zones négocient directement avec la Commission, situation peu commune<sup>100</sup>. La Région assure le cofinancement du contrat de partenariat avec l'Union européenne. C'est elle qui est responsable de la mise en œuvre du plan. Le Comité de suivi est présidé par le ministre-président de la Région et composé des représentants de la Commission européenne et des ministres régionaux et communautaires.

Quant aux Communautés belges, elles ont été appelées à établir des agences « nationales » pour gérer des programmes européens liés à leurs domaines de compétence, tels que ERASMUS, LINGUA et à

---

Ministres européens de l'Éducation (21/11/1996). Dans ce document, la Belgique, en tant que gros « importateur » d'étudiants mobiles de la Communauté, demande que soit mise à l'étude la « possibilité de créer un mécanisme communautaire de compensation couvrant les charges des États membres qui réservent aux étudiants ressortissants des autres États membres un accueil nettement supérieur à la moyenne ».

98. Ce fut le cas lorsque le ministre-président de la Communauté flamande, Luc Van den Brande, dut, à l'occasion d'un conseil des ministres, défendre les intérêts wallons.
99. L'article 6§2 bis de la loi des réformes institutionnelles du 16 juillet 1993 prescrit que « L'autorité fédérale se concerta avec les gouvernements régionaux concernés pour la préparation des négociations et des décisions, ainsi que pour le suivi des activités des institutions européennes relatives à la politique agricole ».
100. Le 23 juillet 1993, le Conseil des ministres de la Communauté européenne a ainsi attribué à la province wallonne du Hainaut le critère de région « en retard de développement », celle-ci est donc devenue admissible au programme « Objectif 1 » de la Communauté européenne. Pourtant le Hainaut ne satisfaisait pas les conditions relatives à cet objectif. C'est sous la pression du ministre-président de l'Exécutif wallon de l'époque, Guy Spitaels, que cette province a reçu l'aide communautaire.

présent SOCRATES et à désigner leurs représentants au sein des comités du suivi constitués auprès de la Commission européenne<sup>101</sup>.

Le Parlement européen : les structures fédérales de la Belgique transparaissent dans la composition même du Parlement européen, puisque les collèges électoraux sont organisés sur une base communautaire. Chaque collège, pour les élections européennes, se voit imparti d'un nombre préalablement fixé de sièges : 14 pour le collège flamand, 10 pour le collège francophone, 1 pour le collège germanophone. Les Entités fédérées ont également l'occasion de participer aux travaux des commissions du Parlement européen<sup>102</sup>.

La Cour de justice des Communautés européennes : les Entités fédérées belges ont, comme les länder allemands, trouvé une solution en droit interne pour défendre leurs intérêts devant la Cour de Justice des Communautés européennes. Un accord de coopération avec le gouvernement fédéral a été signé à ce propos. La Cour peut être saisie par le pouvoir fédéral lorsqu'il existe un dépassement de compétence européenne à l'encontre des Régions et des Communautés. Dans ce cas, en effet, le gouvernement fédéral est dans l'obligation de déposer plainte devant la Cour<sup>103</sup>. L'État fédéral reste donc l'accès à l'instance juridictionnelle de la Communauté européenne, mais il agit au profit d'une de ses composantes.

Le Comité des Régions : les Entités fédérées siègent au Comité des Régions. La Belgique y compte 12 membres sur 222 (sept sièges sont attribués à la Flandre, dont un à un Bruxellois, cinq sièges reviennent aux Francophones (dont deux pour la Région wallonne, deux pour la Communauté française, et un pour la Région bruxelloise), un représentant de la Communauté germanophone occupe un siège prélevé pour deux ans sur le quota flamand et les deux années suivantes sur le quota francophone. La Belgique<sup>104</sup> a veillé à une répartition équilibrée entre ses différentes composantes communautaires et régionales. Le « communautaro-régionalisme » accentué de la Belgique donne lieu, ici également, à une situation particulière, puisque seul ce pays n'envoie au Comité que des représentants des Entités fédérées, évitant par là la représentation formelle des collectivités locales (provinces et communes), auxquelles les autres États

101. Voir, par exemple, l'arrêté flamand du 24 octobre 1996 créant le « Vlaams Socrates-Comite », se substituant au « Vlaams-Erasmus Comite ».

102. À titre d'exemple : la direction de la coordination des questions européennes de la Région wallonne assiste aux réunions de la commission de politique régionale du Parlement européen.

103. Les autorités fédérales refusent (toutefois) explicitement que la répartition des compétences internes des États membres soit soumise au contrôle de la Cour de justice. Note de politique du gouvernement fédéral au Parlement, *op. cit.*, p. 10.

104. Voyez à ce propos : Catherine Schneider, « Morceaux choisis sur la composition du Comité des Régions » dans Jacques Bourricaud (dir.), *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 35-36.

accordent une place. La Belgique fédérale et ses composantes se trouvent alors en contradiction avec l'application du principe de subsidiarité qui leur est pourtant cher<sup>105</sup>. Le Comité des Régions est obligatoirement consulté sur un ensemble de matières intéressant les Entités fédérées belges : enseignement, formation professionnelle, jeunesse, culture, santé publique, fonds structurels et autres actions spécifiques menées au titre de la cohésion économique et sociale. Il peut aussi émettre de son initiative des avis sur ces questions.

L'institutionnalisation du Comité des Régions qui devrait préfigurer un véritable sénat des régions et le renforcement de ses compétences en vue d'en faire un instrument politique et non technocratique sont défendus par la Belgique (les autorités fédérales et les composantes de l'État). Dans le cadre de la Conférence intergouvernementale qui accoucha du Traité de Maastricht sur l'Union européenne, les Régions et Communautés belges (tout comme les *länder*) avaient agi par l'intermédiaire du groupement de défense collective des Régions de l'Europe pour faire aboutir leurs revendications. Celles-ci ont d'ailleurs été saisies par l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) qui a adopté une résolution à ce propos, en décembre 1990<sup>106</sup>.

Les administrations régionales et communautaires des relations extérieures (la Région wallonne par l'intermédiaire de la Direction de coordination des questions européennes, la Communauté française de Belgique par le Commissariat général aux Relations internationales...), assument la coordination technique des travaux du Comité des Régions en vue de la participation des membres régionaux et communautaires au dit organe. Un certain désenchantement de la part des Entités fédérées se manifeste à l'égard de cet organe dont les pouvoirs sont limités. De fait, la coexistence de mesures qui autorisent, d'une part, la présence directe des Entités fédérées au niveau décisionnel du Conseil des ministres et, d'autre part, leur représentation au sein du Comité des Régions qui ne dispose que d'un rôle consultatif, pose problème aux collectivités bénéficiaires de ce double statut, comme l'a relevé le ministre-président du gouvernement flamand : « les Régions sont juges et parties<sup>107</sup> ». Pourtant, lors du récent renouvellement de ses membres, les hauts dirigeants des Régions et des Communautés (les ministres-présidents) se sont assurés la représentation de la Belgique au Comité des Régions.

La représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne. La Représentation permanente de la Belgique auprès de

---

105. Les Régions n'appliquent pas le principe de subsidiarité aux Communes qu'elles ont sous leur tutelle.

106. Joseph Van Ginderachter, « Le rôle des régions dans la construction européenne », *Revue du Marché commun*, 1992, p. 778.

107. Luc Van den Brande, « La régionalisation en Europe : bilan et perspectives », Strasbourg, Conseil de l'Europe, n° 35, 1994, p. 155.

l'Union européenne comprend quatre délégués des Entités fédérées : Région wallonne, Communauté française de Belgique, Flandre et Région de Bruxelles-Capitale. La Communauté germanophone en est donc absente. La présence d'agents administratifs des Entités fédérées au sein de la Représentation permanente de la Belgique a été rendue possible par divers protocoles passés entre le ministre des Affaires étrangères et les Exécutifs<sup>108</sup> régionaux et communautaires<sup>109</sup>. Celui-ci notifie aux autorités de l'État tiers ou de l'organisation internationale concernée les nom et qualité du représentant de la Communauté de la Région. Il fait inscrire ce représentant sur la liste des agents diplomatiques et consulaires belges à l'étranger ou des représentants de la Belgique auprès des organismes internationaux, en qualité d'« attaché » pour la Communauté ou la Région<sup>110</sup>. Le représentant de la Communauté de la Région est placé sous l'autorité diplomatique du chef de poste et l'informe de ses activités. Toutefois, il reçoit directement ses instructions et ne rend compte de son travail qu'au seul ministre « régional » ou communautaire dont il dépend. En cas de divergence d'instruction sur un point concret, le Comité de coordination « Affaires étrangères-Communautés-Régions », soit au niveau ministériel, soit au niveau administratif se saisit dans les meilleurs délais de la question en vue d'envoyer au poste diplomatique des instructions adéquates. Les questions de fond peuvent, à tout moment, être portées à l'ordre du jour des travaux du Comité ministériel de coordination Affaires étrangères/Communautés/Régions ou du Comité des suppléants du Comité ministériel de coordination. Ce protocole a été conclu pour une durée indéterminée. Il peut être revu à la demande de chacun des signataires moyennant un préavis d'un an<sup>111</sup>.

Les attachés des Régions et Communautés sont donc inscrits sur la liste de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne, ce qui leur octroie des avantages et facilite les consul-

---

108. Depuis la réforme de l'État de 1993, l'appellation « Exécutifs régionaux et communautaires » a été remplacée par celle de « Gouvernement ». Ainsi, pour prendre un exemple, l'article 1§3 de la loi des réformes institutionnelles du 8 août 1980 stipule : « Il existe pour la Région wallonne un Conseil et un Exécutif, ci-après dénommés le "Conseil régional wallon" et l'« Exécutif régional wallon », compétents en Région wallonne pour les matières visées à l'article 107 quater de la Constitution.

109. Au moment où les protocoles ont été signés, la Belgique n'était pas encore un État fédéral.

110. Le titre de « conseiller » pourra exceptionnellement être attribué après accord du Comité de Coordination Affaires étrangères/Communautés/Régions au niveau ministériel.

111. Il n'a manifesté ses pleins effets, en ce qui concerne les Régions, que lorsque la révision de l'article 68 de la Constitution est devenue effective, mais l'accord gouvernemental du 2 mai 1988 prévoyait déjà d'« accorder la conclusion de Traités aux Communautés et aux Régions ».

tations entre les différentes composantes de l'État qui s'y trouvent présentes. Comme membres de la délégation belge, les représentants des Entités fédérées ont accès à l'ensemble des institutions européennes et aux informations qu'elles diffusent. Contrairement aux antennes régionales (ou bureaux de liaison) établies à l'initiative de Régions d'autres pays, ils transmettent par voie directe les renseignements utiles à leur région ou communauté ainsi qu'aux associations et entreprises intéressées.

Les délégués des Régions et des Communautés assistent le Représentant permanent ou son adjoint aux réunions du Comité des représentants permanents des États membres de l'Union européenne (COREPER). Ils n'y ont pas droit de parole. Ils peuvent cependant dialoguer avec l'ambassadeur ou son adjoint<sup>112</sup>.

## CONCLUSION

Notre propos, dans le cadre de cette étude, n'était pas comme cela se fait le plus souvent, d'analyser la « région » comme cadre d'action publique, en suivant une approche fonctionnelle ou sectorielle. Les particularités constitutionnelles et institutionnelles de la Belgique indiquent qu'il est pertinent de placer la « Région » dans le système de redistribution des pouvoirs entre les autorités fédérées, l'autorité fédérale et les institutions européennes. C'est une question à propos de laquelle Andy Smith regrette l'insuffisance des travaux existants, car ils permettraient d'appréhender l'intégration européenne comme une construction dont les répercussions se projettent jusqu'au plan local<sup>113</sup>. L'étude de la situation belge montre que l'inverse est vrai également : la régionalisation institutionnelle peut être un phénomène dont les effets s'étendent jusqu'à l'Union européenne. La situation constitutionnelle propre à la Belgique se répercute inévitablement sur la scène européenne. Jean-Maurice Dehousse<sup>114</sup> en offre une illustration convaincante : l'État fédéral s'étant dépossédé de larges compétences en matière économique, l'aide aux entreprises appartient aux régions. Ce qui posa, initialement, problème aux Communautés européennes.

112. On mesure l'intérêt de la présence au Coreper lorsqu'on se souvient de son rôle tout à fait essentiel. « On parle d'une intervention quasi directe et officielle dans le processus de décision communautaire grâce à une vue permanente et horizontale des dossiers. Il s'agit d'un rouage clé qui s'appuie sur un réseau de groupes de travail et sur des relations privilégiées avec la Commission et ses services ».

113. Andy Smith, « L'échelon infrarégional : lieu privilégié des fonds structurels » dans Patrick Le Galès et Christian Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, op. cit., p. 71.

114. Jean-Maurice Dehousse, « Subsidiarité et coopération dans le système fédéral » dans *La Wallonie, une région d'Europe*, op. cit., p. 353.

Dans un premier temps, elles refusèrent de reconnaître le fait régional en Belgique et continuèrent à s'adresser au gouvernement national pour contrôler la comptabilité des aides offertes aux régions. Pour mettre fin à cette pratique, le gouvernement wallon décida de ne pas notifier ses décisions d'aide. Les Entités fédérées ont donc les moyens de développer une capacité de puissance à l'égard de l'Union européenne. L'organisation interne de l'État belge (l'autonomie et le compartimentage des domaines de compétence qui se projette jusque dans la sphère internationale) la favorise.

Le système communautaire et régional des relations extérieures dévoile des « prérogatives étatiques fragmentaires ». Pour les matières qui relèvent de leurs compétences, les Entités fédérées sont « souveraines » en ce sens qu'elles ne sont plus soumises sans leur assentiment à une autorité ou à un organisme. Elles ne sont donc assujetties au droit international que de leur propre consentement. Les Régions et Communautés se trouvent, au sein du Royaume de Belgique, dans une situation comparable à celle des États au sein de la société internationale, au sens où les différents centres de décision politique sont « juxtaposés » et non hiérarchisés. Le principe d'égalité est appliqué dans le cas des traités mixtes (comme celui sur l'Union européenne) qui requiert la signature de tous les niveaux de pouvoir concernés et engagés dans une procédure de négociation. Comme le rappelle Francis Delpérée, les différents centres de décision politique, (au niveau fédéral et au niveau fédéré) sont à même de concevoir et de mettre en œuvre des politiques différenciées sans qu'aucune autorité quelconque ne soit en mesure de faire valoir la volonté de la Fédération sur celle de ses partenaires. « Chacun maître chez soi », telle est la règle<sup>115</sup>. Les Entités fédérées en Belgique ne peuvent donc en aucun cas être assimilées à des pouvoirs « intermédiaires ». Elles ne constituent pas un « niveau » en raison du statut d'égalité avec le pouvoir fédéral qui leur a été reconnu. Eu égard à l'expérience vécue dans le cadre de la mise en œuvre de la politique régionale communautaire, les régions et les communautés, véritables unités de décision, apparaissent aussi comme le relais officiel d'autres systèmes d'action.

Des expressions telles que « souveraineté partagée », « fédéralisme intergouvernemental<sup>116</sup> » proposées par Jean-Louis Quermonne et Maurice Croisat pour qualifier l'Union européenne dans ses rapports avec les États membres conviennent pour définir le système belge des

115. Francis Delpérée, « Le fédéralisme, forme d'adaptation de l'État-nation : le cas de la Belgique » dans Christian Philip et Payanotis Soldatos, *Au-delà et en-deçà de l'État-Nation*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p.142.

116. À propos du fédéralisme intergouvernemental, voyez : Maurice Croisat et Jean-Louis Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1996, p. 148.

relations extérieures. De part et d'autre, en effet, on connaît un exercice en commun de la souveraineté, qui produit, au profit des membres, une plus-value politique. En outre, l'absence d'une volonté qui s'imposerait aux autres nécessite, au niveau belge tout comme au niveau de l'Union, la coopération des différents centres de décision étatiques, seul moyen pour activer leur participation à l'ensemble auquel ils appartiennent.

En réponse au risque de diffraction de la politique des relations extérieures s'est structuré un important système de régulation entre les différents pouvoirs. Il opère sur les plans tant formel qu'informel, tant technique et administratif que politique, tant horizontal que vertical. «Le cas belge demeure exceptionnel», déclare Patrick Le Galès pour qui les concurrences institutionnelles n'empêchent pas des coopérations nombreuses<sup>117</sup>. Elles se précisent aux niveaux interrégional, intercommunautaire entre région et communauté. Elles se multiplient avec les autorités fédérales, mais ne parviennent que difficilement à se concrétiser avec le niveau infrarégional tant les compétitions entre sous-régions restent vives et politisées. L'officialisation des modes d'organisation des relations intergouvernementales (Régions-État-Union européenne) permet de mieux identifier le rôle des différents acteurs et l'impact des uns et des autres sur une décision. Les échanges politiques formalisés ont pour effet de «filtrer» les demandes : celles qui ne font pas l'objet d'un consensus sont rejetées, ce qui a pour conséquence de réduire les zones d'incertitude dans les rapports intergouvernementaux.

À partir des critères retenus par Michael Keating, on constate que les Entités fédérées de Belgique possèdent la plupart des caractéristiques du «pouvoir» régional : elles bénéficient d'institutions politiques et administratives formellement autonomes leur permettant en principe de mener une politique de relations extérieures et de se positionner face à l'Europe<sup>118</sup>. La concurrence institutionnelle entre elles et l'État est limitée par le système de compétences exclusives et contenue par un fort système de coopération qui atteint tous les pouvoirs concernés. Il n'existe en effet que peu d'entrecroisements des actions régionales et fédérales que le recours au principe du «bloc des compétences» et son externalité peuvent expliquer. Les Régions et Communautés belges sont directement impliquées dans la relation triangulaire Entités fédérées-État fédéral-Union européenne. Elles bénéficient de l'autonomie décisionnelle. Elles ont le pouvoir de formuler

---

117. Patrick Le Galès et Christian Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, op. cit., p. 247.

118. À cette réserve près : elles souffrent d'un manque de ressources financières propres. Celles-ci sont trop faibles pour faire face aux dépenses nécessaires à l'exercice de leur mission. À quoi s'ajoute le rôle de tutelle informelle joué par la subsidiation venant du Fédéral.

un projet régional et de défendre leurs intérêts particuliers, ce qui ne doit pas être confondu avec la capacité d'imposer des « actions publiques » et de les gérer efficacement<sup>119</sup>.

Les Entités fédérées sont devenues, sur le plan normatif, de véritables acteurs décisionnels de la politique européenne en raison du fait exceptionnel de leur participation directe et indirecte à l'élaboration du droit primaire européen d'une part et du droit dérivé européen d'autre part. Par leur présence au sein des divers niveaux de décision, elles sont capables d'exercer une influence réelle sur les travaux menés par chacune des instances européennes : Conseil, Commission, Parlement, Cour de justice, Comité des régions ainsi qu'à la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne et au COREPER. En outre, elles assistent aux réunions préparant la position de l'État belge. Les Entités fédérées représentatives des deux grandes communautés linguistiques investissent donc l'ensemble des scènes politiques liées à l'Union européenne : celles qui se trouvent sur ce théâtre d'action (les institutions et organes européens) comme celles qui se situent en dehors de lui (les associations européennes regroupant les collectivités régionales : ARE, CCRE...). Les Régions et Communautés belges ont un accès direct aux institutions communautaires. Cet accès direct aux institutions communautaires et le pouvoir de se hisser jusqu'au cœur même de l'enceinte de décision (le Conseil) en assurant le rôle de chef de délégation particularisent les relations des collectivités fédérées de Belgique avec l'Union européenne. Il n'existe pas de situation identique, pas même dans les autres États fédéraux de l'Union européenne. Elle n'eut guère été possible sans la formalisation des relations intergouvernementales au sein de la Belgique. La participation active des Régions et Communautés à la vie de l'Union européenne est rendue possible par un ensemble de textes constitutionnels, législatifs et d'accords de coopération conclus entre l'État fédéral et ses composantes. À lui s'ajoute un intérêt commun, celui de transcender les divergences en

---

119. Michael Keating retient sept « paramètres » pour évaluer le pouvoir régional (voir note 6). Les ressources financières et le rapport avec le marché n'ont pas été pris en compte dans cette étude concentrée sur les Entités fédérées en tant qu'acteurs décisionnels. Il reste que, mises à l'épreuve de la conduite des politiques publiques européennes telle celle de la cohésion économique et sociale, les Régions belges ont montré certaines défaillances, car il leur manque l'autorité nécessaire pour les rendre efficaces sur le plan local. Les Régions bénéficient donc de l'autorité légitime, mais ne constituent pas nécessairement, dans les faits, l'autorité idoine dans la gestion des politiques publiques européennes. Elles révèlent une certaine incapacité à faire face aux pressions localistes et à réguler les intérêts subrégionaux. Voyez à ce sujet les critiques formulées par le Parlement européen : Résolution du 12/04/97 sur « La politique structurelle communautaire en Belgique », PE 264 945/35.

vue de permettre à chacun de maintenir, à travers l'État membre-Belgique, sa place au sein de l'Union européenne. L'opposition d'une des parties implique, en effet, l'absence de prise de position lors des votes au Conseil. Par le canal d'une délégation propre au sein de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne, les régions et les Communautés peuvent faire valoir leurs intérêts spécifiques. Une autre voie s'offre encore à elles pour la défense ou la promotion de ces derniers : celle du Conseil de l'Union européenne. Plusieurs scénarios sont alors élaborés. Comme membre du Conseil, une entité peut en effet défendre, avec l'accord des autres, sa position personnelle ou celle d'une de ses consœurs dont elle présente les demandes et est le porte-parole. Dans un autre scénario, ce sont les autorités fédérales elles-mêmes qui, s'appuyant sur un consensus, défendent les intérêts exclusifs d'une région. Les deux premières situations travestissent l'entité fédérée siégeant au Conseil de l'Union européenne en État membre, puisque c'est au nom de ce dernier qu'elle s'exprime ; elles provoquent la mutation d'un intérêt régional particulier ou de l'intérêt « régional commun » en intérêt national.

Il reste évident que le processus graduel de fédéralisation de la Belgique, sans que l'on sache véritablement où, quand et comment il se terminera, entraîne une lourde déperdition des pouvoirs pour l'État. La Belgique fédérale s'inscrira-elle dans l'ère de l'intégration en termes de *post-souveraineté ou d'ordre post-hobbesien* ?<sup>120</sup> En tout cas, ce n'est pas le projet de la Flandre, en attente d'une nouvelle réforme des institutions et de nouveaux transferts de compétences à son profit<sup>121</sup> après les élections de juin 1999. Elle est plus attachée que jamais à construire son propre État selon le modèle classique du stato-nationalisme. La note de politique générale (1995-1999)<sup>122</sup> qui traduit les options de base de l'accord du gouvernement de la Flandre proclame qu'« en sa qualité d'entité autonome, la Flandre a le droit et le devoir de mener une politique extérieure *à part entière* ». Il est précisé que cette politique devrait intégrer presque tous les domaines de compétence pertinents et qu'elle requiert une stratégie globale à

120. Philippe C. Schmitter, « Representation and the Future Euro-Polity » dans *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1992 ; cité dans Alain Faure (dir.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », 1997, p. 256.

121. Les partis francophones ne sont pas demandeurs, notamment en matière de sécurité sociale et de fiscalité.

122. Luc Van den Brande, « Policy Priorities 1995-1999 » dans *Flanders International*, Minister of the Government of Flanders for Foreign Policy, European Affairs, Science and Technology, Octobre 1995, p. 12.

long terme. La Flandre se trouve actuellement caractérisée par ce qu'Éric Nguyen<sup>123</sup> appelle le micro-nationalisme. Il s'agit pour cet auteur de «mouvements identitaires situés au sein d'un État-Nation, qui se disent nationalistes, mais sont perçus comme régionalistes par l'État central». Ils voient dans la construction européenne l'occasion de s'émanciper et «le moyen politique idéal pour accélérer la désintégration de leur propre État-Nation<sup>124</sup>». Le rôle d'acteur décisionnel des Entités fédérées face à l'Union européenne ne peut, dans ces circonstances, que s'intensifier, car l'exercice des compétences des Régions et des Communautés sur le plan international suit la dévolution des pouvoirs sur le plan interne.

Ainsi donc, l'asymétrie qui existe sur le plan institutionnel se conjugue avec une asymétrie des demandes en matière d'approfondissement du processus de fédéralisation des politiques publiques internes. Cependant, des attentes expressément formulées par le gouvernement flamand dans sa communication politique sur ses relations extérieures pourraient obtenir un certain soutien des Entités fédérées francophones en ce qui concerne notamment le commerce extérieur et la politique de coopération au développement. Or, ces matières sont traitées au niveau européen. Le pouvoir décisionnel des collectivités fédérées au sein de l'Union européenne devrait en sortir renforcé.

---

123. Éric Nguyen, *Les nationalismes en Europe, Quête d'identité ou tentation de repli ?*, Paris, Le Monde, Marabout, 1998, p. 127.

124. Alain Dieckhoff, *Belgique, la force de la désunion*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1996, cité par Éric Nguyen, *op. cit.*, p. 128.