

**Studiecentrum voor
Federalisme vzw**

**Centre d'Etudes du
Fédéralisme asbl**

Pierre Klein

Assistant à l'U.L.B.

2.

**Un aspect du Fédéralisme
coopératif horizontal :
les accords de coopération
entre entités fédérées**

Rapport rédigé sous la direction du
Prof. Rusen Ergec (Centre d'Etudes du Fédéralisme)

Un aspect du fédéralisme coopératif horizontal : les accords de coopération entre entités fédérées.

Pierre Klein
Assistant à l'U.L.B.

Introduction

1. La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988 a constitué une étape importante dans l'évolution de la Belgique vers un Etat fédéral. Le transfert de compétences essentielles vers les Communautés et les Régions, la mise au point de procédures de règlement des conflits et l'organisation, prévue ultérieurement, du financement de ces transferts de compétences ont fait dire au Premier ministre qu'il s'agissait de la réforme la plus importante depuis que le pays existe et qu'après son entrée en vigueur, la Belgique "pourra prendre place parmi les Etats qui, sur le plan de leur structure, sont qualifiés d'Etats fédéraux" (1). On a très rapidement insisté sur le fait que cette nouvelle structure rendait nécessaire la mise au point de mécanismes de coopération ou l'amélioration de ceux qui existaient déjà (2).

2. De fait, la coopération entre entités fédérées ou entre celles-ci et l'autorité fédérale est habituellement présentée comme un élément essentiel du fédéralisme, comme l'indispensable contrepoids de cet autre principe fondamental du fédéralisme qu'est l'autonomie. Le fédéralisme coopératif est souvent présenté comme un "stade supérieur" de ce mode d'organisation de l'Etat (3). On a défini la coopération comme un moyen d'harmonisation dans l'exercice des compétences des composantes de l'Etat fédéral (4) et, de manière plus complète, dit que le fédéralisme coopératif

(1) Doc. Parl., Ch., S.E. 1988, n° 516/6, p. 4.

(2) Rapport Antoine et Uyttendaele, Ibid., p. 9.

(3) Sur les ambiguïtés des termes "fédéralisme coopératif", on consultera toutefois Frenkel, Max, *Federal Theory*, Canberra, Anutech, 1986, pp. 92 et 93.

(4) Bothé, Michaël, Communication à la Journée constitutionnelle Belgique-R.F.A., *Aspects du fédéralisme en Belgique et en République fédérale d'Allemagne*, Bruxelles, 17 novembre 1989.

“intéresse les techniques, moyens et instruments qui doivent permettre l’accomplissement dans les meilleures conditions d’efficacité, mais sans rompre l’équilibre fédéral, de tâches d’intérêt national ou régional en tant que cela implique l’action concertée des administrations centrales et locales ou la coordination des activités législatives et administratives locales” (5).

3. On distingue généralement la coopération verticale, entre entités fédérées et autorité centrale, et la coopération horizontale, entre les seules entités fédérées. La première fait l’objet de vives critiques : de nombreux auteurs y voient une menace pour l’autonomie des entités fédérées et un nouvel avatar des tendances centralisatrices qui existent à des états plus ou moins latents dans les Etats fédéraux (6). Les reproches adressés à la seconde sont nettement moins virulents, au point qu’on a pu écrire qu’elle “n’appel[ait] aucune critique, [étant] de l’ordre de la vie spontanée du fédéralisme” (7). Ce point de vue optimiste peut-il être partagé ? C’est une des questions auxquelles cette étude, consacrée à une des modalités principales de ce type de coopération, tentera de répondre.

4. La coopération entre entités fédérées peut prendre des formes diverses : réunions des ministres régionaux, des membres des administrations de ces entités, sur une base périodique ou de manière occasionnelle (8). A côté de ces modes informels, il existe des structures qui donnent à la coopération horizontale un caractère plus formel et plus permanent, au premier rang desquelles on trouve les accords de coopération. A mi-chemin entre les contrats de droit privé qui lient les personnes physiques ou morales et les traités de droit international conclus par les Etats ou les organisations internationales, ces accords permettent aux autorités fédérées de régler des questions qui ne peuvent être résolues de manière satisfaisante par chacune d’entre elles individuellement. Leur

(5) Dominice, Christian, *Fédéralisme coopératif*, in *Société suisse des juristes*, fasc.3, 1969, p. 775.

(6) V. e.a. Rials, Stéphane, *Destin du fédéralisme*, Paris, L.G.D.J., 1986, p. 61 et Orban, Edmond, *La dynamique de la centralisation dans l’Etat fédéral : un processus irréversible*, Montréal, Ed. Québec/Amérique, 1984, pp. 342-343 et 360-361.

(7) Rials, Stéphane, *Ibid.*

(8) V. la description de pareils mécanismes de coopération informelle en R.F.A. par Knudsen, Holger, *Co-operative Federalism in Germany*, in Meny, Yves (éd.), *Centre et périphérie : le partage du pouvoir*, Paris, Economica, 1983, pp. 20 à 22.

origine est ancienne (9) et leur conclusion est pratique habituelle dans les Etats qui ont de longue date opté pour une organisation fédérale (10).

5. L'institution a fait à l'étranger l'objet de nombreuses analyses, alors que sa récente apparition en Belgique en fait encore une nouveauté à propos de laquelle bien des questions restent posées. Les analyses menées à l'étranger l'ont été tant sous l'angle strictement juridique que sous celui de la science politique. Si l'essentiel de notre propos sera celui d'un juriste, cette optique plus politique ne sera pas pour autant absente de la présente étude. Pas plus qu'elle ne sera strictement juridique, notre approche ne sera uniquement nationale. Ce n'est qu'après un large détour par les systèmes juridiques d'autres Etats fédéraux (1ère partie) que le statut des accords entre entités fédérées en Belgique sera examiné (2ème partie).

I. Les accords de coopération horizontale dans quelques systèmes fédéraux : une institution ancienne et un bilan mitigé

6. Dans cette première partie, nous envisagerons la situation des accords de coopération dans trois Etats qui ont opté pour le système fédéral il y a plusieurs siècles,

-
- (9) En Allemagne, c'est la Paix de Westphalie de 1648 qui reconnaît aux Etats de l'empire la faculté de conclure entre eux des pactes "pour se maintenir et se protéger" (Zech, Dieter, *Les accords entre les Länder allemands et les institutions communes qui en découlent*, in *Le concordat en Suisse*, op. cit., p. 15). Aux Etats-Unis, les premiers Interstate compacts répertoriés ont été conclus en 1783.
- (10) En 1970, D. Zech faisait état pour la R.F.A. de la conclusion de plus de 400 accords depuis 1949 (op. cit., p. 16). Aux Etats-Unis, les Etats ont conclu plus de 120 compacts entre 1783 et 1977 (on peut en trouver la liste, classés par sujets, dans *Interstate Compacts 1783-1977 (a revised compilation)*, The Council of State Governments, Lexington (Kentucky), 1977). On a expliqué cette différence notoire dans le nombre d'accords conclus entre les composantes de ces deux Etats par plusieurs facteurs : 1) la coopération inter-étatique serait plus aisée en Allemagne car elle ne met en présence que 10 autorités fédérées contre 50 aux Etats-Unis; 2) ces autorités présentent une plus grande homogénéité que leurs équivalents américains; 3) elles possèdent des bureaucraties qui "parlent la même langue" et qui sont habituées à travailler ensemble. (v. Hewes Wells, Roger, *The States in West German Federalism*, New-York, Bookman, 1961, p. 67).

et ceci du double point de vue de la naissance de ces accords (section 1) et de leur existence ultérieure (section 2). Le choix de la République fédérale d'Allemagne, de la Confédération helvétique et des Etats-Unis d'Amérique comme Etats de référence s'explique à la fois par cette tradition fédéraliste et par le rôle important qu'y jouent les accords de coopération. Mais même dans ces Etats, on ne peut manquer d'être surpris par la rareté des études spécifiquement consacrées à la question (11). La vision que nous tenterons de donner de la situation juridique de ces accords sera donc tributaire de ce manque de sources complètes.

1. La naissance des accords

7. Il s'agit dans cette première section d'examiner les mécanismes qui entourent la naissance des accords de coopération. Nous verrons ainsi successivement le cadre légal dans lequel ils voient le jour, le domaine d'application qui leur est dévolu et les modalités de leur conclusion.

A. Le cadre légal

8. La possibilité pour les autorités fédérées de conclure des accords de coopération peut être prévue par la constitution. Ainsi, l'article 7 de la constitution suisse dispose que les cantons ne peuvent conclure d'alliances séparées ni de traités politiques mais qu'ils ont le droit de conclure des accords en matière de législation, d'administration et de justice. La constitution des Etats-Unis n'a appréhendé la question que sous un angle négatif en prévoyant dans son article 1, section 10, 3° qu'aucun Etat ne pourra, sans le consentement du Congrès, conclure un accord ou un compact avec un autre Etat.

9. Mais il est aussi arrivé que cette pratique se développe en dehors de tout cadre normatif. C'est le cas en République fédérale d'Allemagne, en Australie et au Canada, par exemple. Il faut ici remarquer qu'en aucun cas les autorités fédérées ne sont tenues de conclure ces accords ; il s'agit toujours d'une possibilité qui est mise explicitement

(11) Il est ainsi pour le moins surprenant de lire, après plus de deux siècles d'existence de l'institution qu'"[a]lready at this stage of interstate compact evolution there are obscurities in the concept's meaning and effects. Not enough is known about them; not enough critical research is being done" (Ridgeway, Marian E., *Interstate Compacts. A Question of Federalism*, Southern Illinois U.P., 1971, p. 47).

ou implicitement à leur disposition (12). La ratio généralement prêtée à ces instruments, comme on le verra plus loin, explique sans aucun doute ce caractère non contraignant.

B. Domaine d'application

10. Le domaine d'application des accords inter-étatiques est extrêmement vaste, même s'il reste bien entendu limité aux matières qui relèvent constitutionnellement de la compétence des autorités fédérées, que celle-ci soit exclusive ou concurrente à celle de l'autorité fédérale. Dans ce dernier cas, les autorités fédérées pourront agir librement dans les domaines où l'autorité fédérale n'a pas encore exercé son droit de préemption (13).

11. L'évolution qu'a connue le domaine d'application des accords a impliqué une évolution de ce mode de coopération lui-même, vers une institution plus permanente. On y a largement recouru dans un premier temps pour régler des problèmes territoriaux: rectification de frontières entre deux entités fédérées, détermination du régime des cours d'eau formant de telles frontières, cession de territoire d'une entité à une autre... Les accords ont ensuite servi à permettre l'établissement de législations communes, la création et le financement d'organes ou de services communs, la gestion de ces services ou de ressources communes (14). D'une application surtout réservée aux problèmes transfrontaliers au départ, on est donc passé, comme le note le prof. Bothe, à une application à d'autres domaines où il existe une "unité physique" du sujet (15).

(12) V. e. a. Stewart, William H., *Concepts of Federalism*, New-York-London, UPA, p.90.

(13) C'est ainsi que Kehrlé précise qu'en Suisse, "le fait d'outrepasser les compétences cantonales n'entraîne pas ipso facto la caducité du concordat.[...] le droit intercantonal qui empiète sur les compétences fédérales reste en vigueur jusqu'à ce que la Confédération elle-même ait fait valoir sa compétence" (Kehrlé, Hans-Peter, *Les concordats intercantonaux*, in Fondation pour la collaboration confédérale, *Le concordat en Suisse*, 1970, p. 7). Pour les Etats-Unis, Ridgeway, Marian, op. cit., p.20.

(14) V. les exemples de créations d'institutions et leurs différents degrés d'institutionnalisation pour la R.F.A. in Zech, op. cit., pp. 16-19 et pour les Etats-Unis in Fleiner, Thomas, *Développement et signification des Interstate Compacts aux Etats-Unis d'Amérique*, Ibid., pp. 21-24. La création d'organes supra-cantonaux paraît par contre beaucoup moins fréquente en Suisse ; v. Frenkel, Max, *Introduction II* in *Le concordat en Suisse*, op. cit., p. 28.

(15) Communication précitée (note 4).

12. Destinés à résoudre des situations litigieuses occasionnelles, les accords de coopération n'impliquaient initialement la mise en place d'aucune structure permanente. Cette situation s'est modifiée, et il est maintenant fréquent que ces accords constituent la base juridique d'organismes de grande envergure : ceux-ci sont parfois dotés de pouvoirs exécutifs importants, résultat d'une délégation de compétences essentielles de la part des Etats parties (16). On peut citer à ce titre la deuxième chaîne de télévision qui a été créée par l'ensemble des Länder en R.F.A. ou l'Autorité du port de New-York constituée par les Etats de New-York et du New-Jersey aux Etats-Unis (17).

13. On remarquera enfin que cette diversité de domaines d'application peut dans certains Etats influencer sur la forme même des accords. Ainsi, le droit allemand distingue entre les accords étatiques (Staatsverträge) qui mettent en oeuvre l'ensemble des compétences fédérées et les accords administratifs (Verwaltungsabkommen) réservés aux matières qui peuvent être régies par des règlements administratifs (18). Les conséquences de cette distinction se perçoivent dans d'autres domaines, comme celui des modalités de conclusion des accords.

C. Mécanismes de conclusion

14. Le mécanisme de conclusion des accords entre entités fédérées est essentiellement réglé par le droit interne de ces entités qui prévoit généralement la mesure de l'intervention de l'exécutif et de celle du législatif. De manière générale, l'on peut constater que le rôle du premier est prédominant, de la négociation à la conclusion finale de l'accord - dans certains Etats, il s'agit d'une procédure globalement assez similaire à celle de la conclusion des traités (19). Le second intervient de manière plus limitée mais son action est souvent indispensable à la validité des accords. Le contrôle parlementaire est de deux types : plutôt "autoritaire" quand il émane du Parlement national, et plutôt "démocratique" quand il est confié aux Parlements des autorités fédérées.

15. Les règles constitutionnelles prévoient souvent que ces autorités, privées de véritable souveraineté, doivent dans bon nombre de cas obtenir l'autorisation d'une

(16) V. Zech, op. cit., pp. 17 et 19 et Fleiner, op. cit., p. 25.

(17) Ibid.

(18) Ergéc, Rusen, *Le droit international et les conflits au sein de l'Etat fédéral*, R.D.I.D.C., 1987, p. 344 et la référence citée ; Knudsen, Holger, op. cit., p. 22.

(19) Pour la Suisse, v. Kehrli, op. cit., pp. 10 et 11.

autorité supérieure pour conclure de pareils accords. C'est le cas aux Etats-Unis où l'on a vu que l'article précité de la constitution fédérale oblige les Etats désireux de conclure un compact à obtenir le consentement du Congrès (20). Les articles 7 II et 102,7° de la constitution suisse prévoient que tous les concordats doivent être soumis à l'approbation du Conseil fédéral. Il semble toutefois que cette prescription soit dans une large mesure purement formelle : selon l'opinion majoritaire, le concordat est exécutoire dès qu'il est ratifié par les autorités cantonales possédant le treaty-making power (21). Il en va de même aux Etats-Unis, où la validation des compacts par le Congrès peut n'intervenir qu'après un important laps de temps sans que leur caractère contraignant pour les Etats signataires soit mis en cause (22). En R.F.A. par contre, il n'existe aucune obligation de recueillir l'assentiment du Bund (23). Le rôle de cette intervention de l'autorité supérieure est manifeste : il s'agit de s'assurer soit du fait que les autorités fédérées, en concluant pareil accord, n'ont pas excédé leur compétence, soit du fait que les accords soumis à approbation ne risquent pas, par leur contenu, de porter atteinte aux droits des autres membres de la fédération ou de l'Etat fédéral (24).

-
- (20) On notera toutefois la pratique du consent in advance par laquelle l'Assemblée donne par avance son consentement à certains Etats pour conclure des Compacts dans des domaines précisés. Ces clauses de consentement anticipé sont généralement rédigées dans les termes suivants : "The consent of the Congress of the United States is given to the States of ... or any two or more of them, to negotiate and to enter into agreements or compacts for ... " (V. par exemple la section 542, §§ 1 et 2 de la loi du 8 juin 1936, 33 U.S.C.A., § 567 a, ou la sect.103 du Titre I du Federal Water Pollution Control Act du 30 juin 1948, 33 U.S.C.A., § 1253). On a attiré l'attention sur les limites qui devaient être apportées à cette pratique : mettant en cause la maturité des Etats pour traiter sans égoïsme de matières sensibles (au premier rang desquels celles qui concernent les questions économiques et fiscales), certains auteurs ont insisté sur l'importance d'une vérification méticuleuse par le Congrès du contenu des compacts portant sur ces matières (V. Ridgeway, Marian, op. cit., p. 305).
- (21) Huber, Max, op. cit., p. 84 et Kehrli, op. cit., p. 9.
- (22) Caldwell, R.G., *The Settlement of Interstate Disputes*, A.J.I.L., 1920, p. 67 et Ridgeway, Marian, op. cit., p. 40.
- (23) Zech, Dieter, op. cit., p. 16.
- (24) Le système suisse semble encore plus restrictif puisqu'un concordat peut y être interdit, même s'il "ne porte pas atteinte aux compétences de la Confédération, mais bien à ses intérêts et à ceux des cantons" (Kehrli, op. cit., p. 9).

16. La ratio de la compétence dont sont investis les Parlements des entités fédérées en ce domaine paraît assez différente puisqu'il s'agit pour eux tout d'abord d'exercer de manière tout à fait classique un droit de contrôle sur les activités du pouvoir exécutif, similaire à celui qui est reconnu au Parlement national lorsqu'il apporte son approbation aux traités internationaux conclus par l'Etat, par exemple, et ensuite de permettre l'introduction de l'accord dans l'ordre juridique de l'autorité fédérée, comme c'est le cas aussi pour les traités à l'échelon national. C'est à cette préoccupation que correspond la soumission de l'adhésion des cantons suisses aux concordats à l'approbation de celui-ci par les Assemblées cantonales (en tant que telles ou par le biais de référendums facultatifs ou obligatoires, selon les cantons) (25). De même, les Staatsverträge (à l'exclusion des accords administratifs) entre Länder allemands doivent être approuvés par les Parlements de ces entités pour être valides (26). Les lois américaines prévoient, quant à elles, à côté du consentement du Congrès, la nécessité d'approbation du compact par les assemblées législatives des Etats pour qu'il lie valablement les parties (27).

17. Enfin, il faut encore mentionner ici les problèmes posés par la publication de ces accords. Elle est prévue dans certains systèmes. Ainsi, la loi suisse (de 1948 sur la validité du Recueil systématique des lois et ordonnances fédérales) impose par contre cette formalité qui ne constitue pas une condition de validité du concordat à l'extérieur, mais lui confère force de loi à l'intérieur du canton (28). Celle-ci ne fait dans d'autres Etats l'objet d'aucune obligation (29) et l'absence de publicité donnée à ces textes est largement regrettée : elle seule permet en effet aux entités qui ne sont pas parties à l'accord de prendre connaissance de son contenu, aux fins principales de vérifier s'il ne menace pas leurs intérêts et d'envisager une éventuelle adhésion à celui-ci (30). Elle constitue aussi un des moyens les plus directs d'informer le destinataire ultime de la règle, la population, de l'existence et du contenu de nouvelles règles ou réalisations.

(25) Kehrli, op. cit., p. 10.

(26) Knudsen, Holger, op. cit., p. 22.

(27) V. les textes légaux cités note 17.

(28) Kehrli, op. cit., p. 11.

(29) Pour l'Allemagne, Zech, op. cit., p. 16.

(30) Ibid.

2. La vie des accords

18. D'autres questions se posent relativement à l'existence des accords de coopération: il s'agit de déterminer le droit qui leur est applicable, leur place dans la hiérarchie des normes, la manière dont se règlent les différends que peut générer leur mauvaise ou non-exécution, les juridictions qui sont compétentes pour connaître de ces différends, les modalités selon lesquelles il peut y être mis fin et enfin l'impact de ces accords sur le fonctionnement du fédéralisme.

A. Droit applicable (31)

19. Le droit applicable aux accords entre autorités fédérées devrait au premier chef être le droit fédéral, c'est-à-dire la Constitution fédérale et les lois qui la complètent ainsi que les principes généraux du droit et les règles coutumières, traduction des principes non écrits du droit constitutionnel fédéral (32).

20. Les lacunes que recèle celui-ci rendent pourtant très fréquents les recours au droit international public, au point que le Tribunal fédéral suisse a pu décider qu''à moins que le droit fédéral, le droit coutumier ou un accord ne prévoient le contraire, les concordats intercantonaux sont régis par les principes du droit des gens'' (33). De même aux Etats-Unis, quoique dans une moindre mesure, le juge applique souvent des solutions inspirées du droit international public aux litiges qui surviennent dans l'exécution ou l'interprétation des compacts. Cette tendance, si elle a pu être pareillement observée en R.F.A. durant une période, tend cependant à s'amenuiser dans ce dernier pays. Le développement plus important du droit constitutionnel, l'émergence de la notion de ''fidélité fédérale'' (Bundestreue), qui consiste dans la prise en considération par chaque Land de l'intérêt des autres composantes de l'Etat fédéral (34), et l'augmentation des conséquences qui en ont été tirées par les juridictions allemandes ont contribué à ce déclin.

21. De manière générale, comme l'a observé le professeur Ergéc, il s'agit cependant moins d'un emploi du droit des gens comme tel - puisque son application à des entités

(31) V. sur cette question en général Ergéc, Rusen, *Le droit international et les conflits...*, op. cit., pp. 333 à 366.

(32) Ibid., p. 359.

(33) A.T.F., 24 septembre 1974, A.S.D.I., 1977, p. 155.

(34) Ergéc, Rusen, op. cit., p. 363.

non souveraines est théoriquement impossible - que d'une recherche par analogie de solution aux problèmes rencontrés dans l'exécution, l'interprétation ou la terminaison des accords (35). Il reste que, dans de très nombreuses situations, ce sont ces règles tirées du droit des traités qui fournissent les réponses les plus appropriées à des problèmes qui, s'ils se situent dans un ordre juridique différent, n'en sont pas moins fondamentalement de même nature.

B. Condition juridique

22. La condition juridique des accords entre autorités fédérées est établie avec précision dans plusieurs systèmes fédéraux. Ainsi, en Suisse, les concordats occupent une position intermédiaire. Ils priment les lois cantonales et si les secondes sont en contradiction avec les premiers, elles voient leur effet suspendu aussi longtemps que le concordat est en vigueur (36). Le droit fédéral leur est par contre supérieur et les dispositions d'un concordat contraires à ces normes supérieures peuvent être annulées (37). De même aux Etats-Unis, les lois des Etats (State Statutes) contraires aux compacts sont nulles (38) et ceux-ci prennent même le pas sur les règles constitutionnelles des Etats (39). En R.F.A., enfin, il semble qu'une conception dualiste prévale et que la supériorité des Staatsverträge ne soit reconnue que sur les seules lois antérieures.

23. On notera de manière générale que la reconnaissance claire de cette priorité des accords sur les normes prises par les autorités fédérées et leur soumission au droit fédéral n'est possible dans tous ces Etats qu'à cause de l'existence d'un système de hiérarchie des normes.

C. Règlement des différends

24. La question du règlement des différends relatifs aux accords entre autorités fédérées peut se poser de plusieurs façons. Il peut s'agir soit de contentieux qui

(35) Ibid., sp. pp. 359 et s. ; v. aussi, Kehrli, op. cit., p. 13.

(36) Aubert, Jean-François, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967, n°885 et Kehrli, op. cit., p. 12.

(37) Ibid., n° 886.

(38) Cowles, Willard B., p. 722.

(39) Tribe, Lawrence H., *American Constitutional Law*, Mineola (N-Y), The Foundation Press, 1978, p. 402 et Pritchett, C. Herman, *The American Constitution*, 2ème éd., New-York, Mc Graw-Hill, 1968, p. 109.

concernent l'exécution ou l'interprétation de l'accord, soit de litiges qui mettent en cause la légalité de l'acte lui-même.

25. Cette première catégorie de litiges peut opposer soit les entités contractantes elles-mêmes, soit des particuliers dont les droits seraient lésés. En Suisse, lorsque ce sont les cantons parties qui sont en litige relativement à un concordat, ils peuvent introduire un recours de droit public pour voir celui-ci tranché par le Tribunal fédéral (40) - le Conseil fédéral est toutefois compétent dans certains cas. Les particuliers se voient quant à eux offrir par la législation helvétique des recours auprès du Tribunal fédéral contre les violations ou l'inapplication d'un concordat, que ce soit par le canton dont ils sont les "ressortissants" ou par un autre canton concordataire (41). Aux Etats-Unis, des lois particulières déterminent les modes de règlement des différends par catégories de compacts. En ce qui concerne les accords conclus entre Etats pour lutter contre la pollution de l'eau, par exemple, la section 1 de la loi du 15 octobre 1962 attribue compétence aux district courts - et subsidiairement aux autres juridictions ordinaires - pour connaître de tout litige portant sur l'interprétation ou l'application de tels textes, que ces litiges opposent des Etats parties entre eux ou des Etats non parties ou des particuliers à des Etats parties (mais pas l'inverse) (42).

26. En ce qui concerne le deuxième type de différends, la loi suisse (d'organisation judiciaire, art. 84 Ia et 125 Ib) prévoit que les concordats peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral ou au Conseil fédéral lorsqu'il leur est reproché de violer une loi fédérale ou un droit constitutionnel. Aubert précise qu'il peuvent aussi être attaqués à l'occasion d'un acte d'application (43). Dans ce pays, ce sont donc les juridictions ordinaires qui sont compétentes pour connaître des litiges relatifs à l'application des accords et "l'idée d'une juridiction arbitrale n'a qu'une importance secondaire" (44). Ce mode de règlement paraît pareillement accessoire aux Etats-Unis.

(40) Aubert, op. cit., n° 894.

(41) Ibid., n°893.

(42) 33 U.S.C.A., § 466g-1.

(43) Aubert, op. cit., n° 892

(44) Kehrl, op. cit., p. 12. On notera toutefois que, plusieurs décennies auparavant, il est vrai, M. Huber semblait inverser les termes de cette conclusion : "...intercantonal disputes regarding conventions [...] have the character [...] of a legal dispute which is settled by the Federal Court if the parties do not institute an arbitral tribunal for the case" (Huber, Max, *The Intercantonal Law of Switzerland*, A.J.I.L., 1909, p.85).

D. La terminaison des accords

27. Les modalités dans lesquelles il peut être mis fin aux accords ne font généralement pas l'objet de dispositions des lois nationales régissant la matière. En Suisse, outre l'annulation du concordat pour contrariété à la loi fédérale, on trouve des causes d'extinction calquées sur le droit privé : "exécution accomplie ou impossibilité d'exécuter, accord unanime des parties, expiration du délai, conditions d'annulation, clause "rebus sic stantibus", renonciation, inexécution, etc." (45). Certaines de ces causes peuvent donc être prévues par l'accord lui-même.

28. Quand l'accord est lui aussi muet sur cette question, on recourt à des principes plus généraux inspirés du droit des gens. Ainsi, la possibilité de mettre fin à un accord en recourant à des mesures unilatérales est exclue (46), alors que les parties pourraient fort bien invoquer la force majeure ou l'état de nécessité, par exemple, pour justifier l'inexécution définitive des obligations qui étaient les leurs en vertu de l'accord.

E. L'impact des accords sur le fonctionnement de l'Etat fédéral

29. Les appréciations portées sur l'effet qu'ont les accords entre entités fédérées sur le fonctionnement de l'Etat fédéral sont diverses. Le ton qui prédomine chez les commentateurs est toutefois plus souvent celui de la critique, ou à tout le moins des réserves, que celui de l'approbation inconditionnée.

30. Un des reproches essentiels adressés aux accords de coopération concerne leur caractère peu démocratique. On a en effet vu plus haut qu'ils étaient principalement l'oeuvre de l'exécutif et que l'intervention et le contrôle du législatif étaient réduits (47). A côté de cette modification de l'équilibre des prérogatives entre pouvoirs à l'échelon

(45) Kehrli, op. cit., p. 13.

(46) V. Ergec, Rusen, *Le droit international et les conflits...*, op. cit., p. 348.

(47) Selon Paul M. Brown, plus de 90% des accords de coopération conclus au Canada entre le gouvernement central et les entités fédérées sont mis en oeuvre par des arrangements non publics entre administrations et gouvernements, sans intervention du pouvoir législatif et en l'absence de tout contrôle parlementaire (*Responsiveness versus Accountability in Collaborative Federalism: the Canadian Experience*, Canadian public Administration, 1983, p. 631). Si cette observation vise la seule coopération verticale, elle apparaît toutefois globalement applicable à la coopération horizontale.

fédéré, l'accord implique parfois un transfert de pouvoirs initialement confiés à une autorité fédérée soumise à un contrôle populaire à une autorité interétatique sur laquelle il n'existe aucun contrôle de ce type (48). La diminution du contrôle démocratique sur les autorités fédérées est alors indéniable.

31. D'autres auteurs ont remarqué que l'utilité des accords de coopération restait limitée aux domaines qui ne prêtaient pas à controverse entre entités fédérées, celles-ci présentant des réticences à l'abandon ou à la restriction de leur compétences dans ces domaines plus importants (49). Souvent présentés comme un moyen de prévenir les conflits d'intérêts, les accords paraissent précisément fonctionner avec difficulté lorsque les conflits d'intérêts entre parties sont trop importants (50).

32. Le dernier ordre de critique de ce mode de coopération concerne sa contradiction alléguée avec la notion même de fédéralisme. La conclusion même de ces accords ne constituerait en fin de compte qu'un constat de l'inadéquation de la forme fédérale à l'organisation de l'Etat : si les autorités fédérées sont contraintes de recourir à la conclusion d'accords de coopération pour pouvoir régler un certain nombre de problèmes de manière satisfaisante, cela ne signifie-t-il pas que la répartition et l'exercice séparé de compétences par ces autorités ne constituent pas un mode satisfaisant d'organisation de l'Etat ? L'idée de base est identique lorsque l'on reproche à ces accords de trop souvent préparer la voie à une unification du droit par le biais de la législation fédérale et d'aboutir dès lors à une nouvelle perte de pouvoir des autorités fédérées. On peut répondre à cette objection que, si une unification législative doit être opérée, il est préférable qu'elle le soit sur les bases qui sont indiquées par les membres de la fédération plutôt que sur celles choisies par l'Etat central. Le grignotement des pouvoirs par l'autorité fédérale n'en reste pas moins une réalité. On voit donc ici que les critiques adressées au fédéralisme coopératif dans son ensemble (51) ne sont pas spécialement limitées à la coopération verticale et visent aussi la coopération horizontale en tant qu'avatar de l'Etat unitaire.

(48) Frenkel, Max, *Introduction II*, in *Le concordat en Suisse*, op. cit., pp. 30 et 31 et Ridgeway, Marian E., op. cit., pp. 299 et 300.

(49) Pour les Etats-Unis, v. Carleton, William G., *Centralization and the Open Society*, *Political Science Quarterly*, 1960, pp. 244-259 cité par Graves, Brooke W., *American Intergovernmental Relations*, N-Y, Ch. Scribner's Sons, 1964, p. 598-599.

(50) Rose-Ackerman, Susan, *Cooperative Federalism and Co-optation*, *Yale Law Journal*, 1982-83, p. 1345.

(51) Cf. supra, p. 2.

33. A côté de ces reproches qui portent sur l'institution elle-même, d'autres observateurs ont adressé aux accords des critiques "au second degré", en ce sens qu'elles visent alors plus sur la manière dont les autorités contractantes les appréhendent et les exécutent. Ridgeway remarque ainsi que les autorités américaines concluent des compacts dans des domaines qui ne s'y prêtent guère ou qui ne présentent d'avantages que pour des petits groupes d'intérêts, envisagent la rédaction de ces textes avec une légèreté qui pose souvent problème ultérieurement et ne soumettent leur fonctionnement à aucun contrôle ou évaluation (52). Le constat selon lequel ces institutions sont demeurées largement inconnues des populations mêmes qu'elles étaient supposées servir (53) paraît directement lié aux considérations précédentes. Tous ces facteurs ont pu expliquer une relative désaffection pour la conclusion de tels accords dans plusieurs Etats fédéraux durant des périodes et avec des intensités plus ou moins importantes selon les Etats.

34. Si nombre de ces critiques conservent leur pertinence, il semble que la tendance soit maintenant modifiée dans une certaine mesure et que les accords de coopération soient perçus comme un bon moyen pour les autorités fédérées d'affirmer leurs compétences et leur rôle face à l'Etat central. De plus, l'obligation de parvenir à un consensus en vue de la conclusion d'un accord qui pèse sur les composantes de l'Etat renforce dans une certaine mesure la stabilité de ce dernier (54). Il ne faut pas perdre de vue que l'idée générale des accords entre entités fédérées reste très généralement conflictuelle : il s'agit très souvent pour les parties de s'opposer à l'Etat central ou à tout le moins de se protéger contre une intervention de ce dernier dans des affaires qui devraient normalement relever de la compétence des autorités fédérées (55). Comme le note le professeur Frenkel, le vrai problème est de toute évidence plus souvent politique que juridique (56). Le rôle d'organismes tels que le Council of State Governments américain - qui conseille les Etats, prépare des projets de compacts et incite les Etats à conclure de nouveaux accords (57) - apparaît à cet égard comme particulièrement important, en tant qu'aiguillon ou que guide de cette volonté politique parfois faiblissante.

(52) Ridgeway, Marian E., op. cit., pp. 295 et 296.

(53) V. pour les Etats-Unis les remarques de Cowles, Willard B., op. cit., p. 723.

(54) Bothé, M., loc. cit.

(55) C'est sur cette base que Cowles explique la recrudescence de l'emploi des compacts après la seconde guerre mondiale (op. cit., p. 730).

(56) *Introduction I*, in *Le concordat en Suisse*, op. cit., p. 5.

(57) V. Fleiner, Thomas, op. cit., p. 20.

35. Le bilan qui peut être fait du fonctionnement des accords interfédérés dans les systèmes fédéraux étudiés s'inscrit donc en demi-teintes, en ce qui concerne tant le principe de leur existence - le rôle rempli par ces accords dans le fonctionnement de l'Etat fédéral - que l'application de ce principe - la manière dont les autorités fédérées les utilisent et les gèrent.

II. Les accords de coopération entre entités fédérées en Belgique : une nouveauté institutionnelle et des questions non résolues

36. L'instauration d'un cadre juridique pour la coopération entre les composantes de l'Etat belge ne constitue pas un phénomène entièrement nouveau. Le législateur n'a toutefois que très récemment donné un cadre légal à une modalité plus avancée de cette coopération : les accords conclus entre entités fédérées. On analysera ici la manière dont le législateur belge a réglé ou tenté de régler toutes les questions qui se posent relativement au statut de ces accords comme on l'a fait pour les systèmes étrangers, en examinant les questions juridiques qui se posent autour de la naissance de ces accords (section 1) puis autour de leur existence (section 2). Ce sera aussi l'occasion d'un examen des critiques formulées à l'égard de certains choix du législateurs ou de ses abstentions ainsi que des influences des spécificités du "fédéralisme à la belge" sur la nouvelle institution.

1. La naissance des accords

37. Il s'agira dans cette première section d'examiner le cadre légal des accords de coopération, leurs domaines d'application, partiellement illustrés par la pratique qui débute, ainsi que les modalités de leur conclusion.

A. Le cadre légal

38. On l'a dit, l'instauration de mécanismes de coopération n'est pas un phénomène entièrement neuf dans le droit public belge. Avant d'aborder ce qui constitue le cadre légal des accords de coopération, il paraît donc opportun de rappeler les principales étapes qui y ont mené.

39. Lors de la première réforme institutionnelle, l'article 59, § 2, 3° et § 2bis de la Constitution a attribué compétence aux Conseils culturels pour la coopération entre Communautés française et flamande. L'article 4 de la loi du 21 juillet 1971 a concrétisé cette attribution de compétences en prévoyant la création d'une Commission

de coopération au sein de chacun des Conseils. Ces Commissions ne disposaient toutefois d'aucun pouvoir de décision et le contenu de leurs compétences n'était pas précisé. D'autres mécanismes ont vu le jour ultérieurement, qui visaient alors plutôt la coopération entre le Gouvernement et les Exécutifs. L'article 31 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 a institué le Comité de concertation, seul lieu de rencontre formel entre ces différents niveaux de pouvoir. Ceux-ci ont aussi collaboré par la voie des protocoles d'accord qui ne possédaient qu'une valeur politique et non juridique (58). La critique n'a toutefois pas épargné certains de ces mécanismes - surtout ceux instituant une coopération verticale -, leur reprochant de relever finalement plus de la contrainte que de la coopération à proprement parler (59). La même contestation ne pouvait par contre s'appliquer aux textes plus récents qui habilite les entités fédérées à conclure des accords de coopération. Cette terminologie apparaît pour la première fois dans l'article 55, § 1er de la loi du 31 décembre 1983 (60) qui prévoit la possibilité pour la Communauté germanophone de conclure des accords de coopération avec les autres Communautés du pays. Il y avait bien là l'instauration d'authentiques mécanismes de coopération, exclusifs de toute contrainte d'une autorité sur une autre.

40. Le législateur n'a donné un cadre légal complet à ces accords que très récemment. Le principe de l'attribution de compétences aux Communautés et Régions en matière de conclusion d'accords de coopération, entre elles ou avec l'Etat central, a été reconnu par la loi du 8 août 1988 insérant un article 92bis dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Cette disposition, complétée ultérieurement par l'article 66 de la loi du 16 janvier 1989 relative au financement des Régions et des Communautés, habilite les composantes de l'Etat belge à conclure des accords de coopération dans un ensemble de domaines et les contraint à le faire pour plusieurs autres matières dont la gestion requiert une collaboration transrégionale ou transcommunautaire. Elle organise parallèlement des juridictions chargées de trancher les différends qui peuvent surgir entre les parties à l'accord relativement à l'interprétation ou à l'exécution de ceux-ci. Enfin, l'article 42 de la loi spéciale relative aux institutions

(58) Alen, André et Peeters, Patrick, op. cit., pp. 362-364.

(59) Les textes actuels ne sont pas à l'abri de ces reproches, comme le montrent les critiques adressées à l'article 45 de la loi du 12 janvier 1989 sur la Région bruxelloise. V. sur cette disposition et sur d'autres institutions plus anciennes les remarques de F. Delpérée, *Quelle coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions ?*, La Revue politique, 1989, n° 1-2 et Journal des Procès, 1989, n° 148.

(60) M.B., 18 janvier 1984.

bruxelloises du 12 janvier 1989 (61) a étendu la possibilité de conclure des accords de coopération à la Région bruxelloise.

41. La première question posée par la doctrine a été celle de la nécessité de l'institutionnalisation de ces mécanismes de coopération. On a vu en effet que dans plusieurs systèmes étrangers, ces mécanismes s'étaient développés en dehors de tout cadre institutionnel. Comme le soulignent plusieurs auteurs (62), les particularités du fédéralisme à la belge, et plus spécialement le fait qu'un nombre restreint d'entités fédérées coexistent de même que les tendances à la dissociation qui se sont fait jour (63), rendaient cette institutionnalisation inévitable.

42. Une particularité du système belge qui doit être relevée concerne l'origine des accords de coopération. Loin de se limiter à prévoir la possibilité pour les entités belges de conclure des accords de coopération si elles le jugent opportun, l'article 92bis impose la conclusion de tels accords à ces entités dans plusieurs domaines (64). Sur ce point déjà, la différence avec les systèmes étrangers paraît notoire puisqu'on a vu que la conclusion des accords de coopération s'y faisait sur une base strictement volontaire. Mais ici aussi, les tendances et particularités du fédéralisme "à la belge" susmentionnées peuvent expliquer l'obligation qui est faite aux entités fédérées de collaborer dans des domaines aussi importants que les voies hydrauliques, les télécommunications ou les transports.

(61) M.B., 14 janvier 1989.

(62) Wilde d'Estmael, Tanguy de, *Les accords de coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions*, R.R.D., 1989, pp. 433-434 ; Alen, André, *La Belgique après la troisième réforme de l'Etat : un nouveau modèle étatique coopératif*, La Revue Politique, 1989, n° 1-2.

(63) V. les observations d'un membre de la Commission de la Chambre qui souligne qu'"en Belgique, le processus de fédéralisation trouve son origine dans l'effritement et la dévaluation de la confiance en l'Etat unitaire originel et dans la suspicion et la méfiance croissantes entre les diverses parties du pays" (Doc. parl., Ch., op. cit., n° 516/6, p. 93).

(64) Le ministre des Réformes institutionnelles (F) a précisé à cet égard que l'intention du gouvernement était "de rendre obligatoire certains accords de coopération, mais seulement dans des cas très limités, lorsque cela s'avère indispensable et sans remise en cause du principe général de l'autonomie et du principe de l'absence de hiérarchie des normes" (Doc. parl., Sénat, S.E. 1988, n° 405/1, p. 48; V. aussi l'exposé des motifs du projet, D.P., Ch., S.E. 1988, n° 516/1, p. 30).

B. Domaines d'application

43. Les dispositions légales elles-mêmes donnent déjà une idée relativement précise du domaine d'application des accords de coopération en Belgique. Celui-ci est défini de manière très large en ce qui concerne les accords conclus sur une base volontaire, puisque la loi habilite les Régions, les Communautés et l'Etat central à conclure des accords de coopération "qui portent notamment sur la création et la gestion conjointe de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun" (65) (§ 1er). Le mot "notamment" indique bien qu'il ne s'agit là que d'un énoncé exemplatif des domaines d'application des accords.

44. Cet énoncé est évidemment plus restrictif pour les accords obligatoires. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 92bis imposent la conclusion d'accords de coopération aux Régions dans une série de domaines : hydrologie, maîtrise des eaux, voies hydrauliques (§ 2 litt. a), routes, ports (§ 2 litt. b), services de transport (§ 2 litt. c), réseaux de télécommunication et de télécontrôle (§ 3), qui sont situés sur le territoire de plus d'une Région. Le § 4 de la même disposition édicte une obligation similaire à l'endroit des Communautés "pour le règlement des questions relatives à l'Ecole de navigation à Ostende et à Anvers".

45. L'examen des quelques accords de coopération déjà conclus à ce jour ne permet pas encore de fournir une typologie de leurs domaines d'application. Les premiers accords ont été conclus par la Communauté germanophone en vertu de l'article 55 de la loi du 31 décembre 1983 et la lient respectivement à la Communauté française (accord du 21 juin 1984 (66)) et à la Communauté flamande (accord du 22 mai 1985(67)). Ces deux textes apparaissent essentiellement comme des "accords-cadres" en ce qu'ils habilite les entités signataires à collaborer dans un certain nombre de matières sans édicter de mesures précises à cet égard. Ils prévoient en effet

- la possibilité pour chaque Communauté signataire de bénéficier de l'assistance, de la consultation et du prêt de fonctionnaires appartenant à l'autre Communauté;
- l'échange d'informations et l'entraide administrative entre entités signataires ;
- la possibilité pour les "ressortissants" de chaque Communauté d'accéder aux activités organisées par l'autre.

(65) Nous soulignons.

(66) M.B.

(67) M.B., 22 octobre 1985.

L'accord de 1984 est cependant plus complet puisqu'il prévoit en outre la collaboration des Communautés germanophone et française dans des matières plus précises telles que relations internationales, tourisme et bibliothèques, et surtout parce qu'il prévoit la gestion commune d'une institution commune, en l'occurrence le Centre des Sports, de la Culture, des Loisirs et du Tourisme "Worriken" (art. 20 à 23), ce qui lui donne un contenu et un effet plus concrets.

Le premier accord de coopération horizontale volontaire conclu en vertu de l'article 92bis entre la Région wallonne et la Communauté française le 24 novembre 1989 (68) crée des organes communs à ces entités, les Comités subrégionaux de l'emploi et de la formation. L'autre accord de coopération volontaire conclu à ce jour - et signé le 21 décembre 1989 (69) - lie les trois Communautés du pays et crée et organise lui aussi une institution commune, la "Commission intercommunautaire de contrôle des films". On se rapproche plus dans ces trois derniers cas du type d'accords, au contenu généralement précis et limité, conclus entre entités fédérées dans les autres systèmes fédéraux. La pratique ultérieure confirmera vraisemblablement cette tendance.

46. En Belgique comme dans les systèmes étrangers, le domaine d'application des accords de coopération est limité par l'obligation de ne pas outrepasser leurs compétences, laquelle pèse sur les entités fédérées. Au moment de son examen du projet du gouvernement, le Conseil d'Etat a rappelé le principe du respect des compétences exclusives en des termes très nets. L'exposé des motifs prévoyait initialement que les mécanismes de collaboration pouvaient "déroger au principe de la répartition exclusive des compétences à condition toutefois qu'ils aient été approuvés par les assemblées législatives compétentes". Pour la haute juridiction, "s'il faut inférer de ce commentaire que les accords de coopération peuvent impliquer un échange, un abandon ou une restitution des compétences telles qu'elles sont déterminées et attribuées par la Constitution ou en vertu de celle-ci, il y a lieu d'observer que le projet est incompatible tant avec l'article 59bis qu'avec l'article 107quater de la Constitution. Les Communautés ne peuvent, même pas sur des bases conventionnelles, se déssaisir de la compétence qui leur est attribuée par la Constitution ou, en vertu de celle-ci, par la loi spéciale. L'approbation des "assemblées législatives compétentes" ne peut remédier à cette objection de constitutionnalité" (70).

(68) M.B., 17 février 1990.

(69) M.B., 20 mars 1990.

(70) Avis du C.E., Doc. parl., Ch., S.E., 1988, op. cit., pp. 51-52.

47. Au moment de son examen des dispositions du projet de loi de financement instituant les juridictions de coopération, le Conseil d'Etat a précisé les règles applicables en cas de non-respect de ce principe : "si un accord de coopération ne respectait pas les règles répartitrices de compétences, les sanctions juridiques normales seraient seules d'application, à savoir l'annulation par la Cour d'Arbitrage, et le Conseil d'Etat, et l'application de l'article 107 de la Constitution par les juridictions ordinaires" (71).

48. Ce propos semble avoir généré (ou révélé) une certaine confusion. L'on sait que l'article 124bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'Arbitrage (72) exclut les accords de coopération des règles répartitrices de compétences entre autorités fédérées dont cette juridiction doit garantir le respect en vertu de l'article 1er de la même loi. L'annulation dont parle le Conseil d'Etat ne pourrait donc frapper que les lois, décrets ou ordonnances qui approuvent les accords et les introduisent dans l'ordre juridique de l'entité partie (73). Comme le note T. de Wilde d'Estmael, le problème n'en est pas résolu pour autant, "car si, en pareille hypothèse, l'annulation entraîne la fin de tout effet de l'accord dans l'ordre juridique de la collectivité dont la norme d'approbation a été annulée, la Cour d'Arbitrage restera toujours sans pouvoir pour annuler l'accord lui-même qui pourrait continuer de sortir ses effets dans d'autres ordres juridiques" (74). L'extension du contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour d'Arbitrage aux accords de coopération proposée par cet auteur paraît constituer une solution largement préférable à cette situation ambiguë.

49. L'annulation des accords par le Conseil d'Etat ne pourrait pas plus se concevoir dans tous les cas. La compétence de la haute juridiction administrative en matière d'annulation est limitée aux "actes et règlements des diverses autorités administratives" entachés d'excès ou de détournement de pouvoir (art. 14 des lois coordonnées du 12 janvier 1973). Les accords de nature administrative ou réglementaire (v. infra C.) pourraient donc seuls - et à condition d'appliquer la théorie de l'acte détachable - faire l'objet de pareils recours, à supposer que cette nature conditionne leur force juridique,

(71) Doc. parl., Ch., S.O., 1988-1989, n° 635/1, p. 48.

(72) M.B., 7 janvier 1989.

(73) Il nous paraît sur cette base pour le moins ambigu de dire que "les accords ratifiés par une loi, un décret ou une ordonnance restent soumis au contrôle de constitutionnalité de la Cour d'Arbitrage" (Alen, André, *La Belgique après la troisième réforme de l'Etat*, op. cit., III. 5).

(74) Rapport aux Journées d'études sur les conflits d'intérêts, op. cit., p. 15.

qui serait alors celle d'un règlement ou d'un arrêté (v. infra 2.B.) (75). L'application de l'article 107 de la Constitution par les tribunaux ordinaires ne serait bien sûr envisageable que dans cette même hypothèse.

C. Les modalités de conclusion

50. L'article 92bis attribue un rôle prédominant au pouvoir exécutif dans la conclusion des accords de coopération. L'initiative, la négociation et la conclusion des accords relèvent en effet de sa compétence. L'intervention du pouvoir législatif est mineure: une loi ou un décret devront, "le cas échéant", approuver l'accord pour qu'il puisse sortir ses effets dans l'ordre juridique de l'entité partie. Ces "cas" sont en fait ceux dans lesquels l'objet de l'accord n'est pas de nature administrative ou réglementaire (76). Les accords de cette dernière catégorie sont applicables de plein droit sur le territoire relevant de la compétence du signataire et ne peuvent faire l'objet d'un contrôle de la part du législatif que par voie d'interpellations ou de motions (77).

Le fédéralisme coopératif belge n'est donc pas à l'abri des critiques adressées aux systèmes étrangers quant au déficit démocratique qu'ils génèrent.

2. La vie des accords

51. Nous examinerons successivement dans cette seconde section le droit applicable aux accords de coopération en Belgique, leur condition dans l'ordre juridique national, les questions liées à leurs exécution et inexécution, les mécanismes de règlement des différends, la terminaison des accords et enfin l'impact prévisible de cette nouvelle institution sur le fonctionnement du système fédéral en Belgique. C'est dans ces domaines que le nombre de questions juridiques non résolues apparaît le plus important. Le caractère purement exploratoire des solutions que nous suggérons à plusieurs d'entre elles sera toutefois tempéré par les quelques débuts de réponses plus fermes qui se dégagent des accords de coopération déjà conclus, mais qui sont

(75) Ibid.

(76) Exposé des motifs, D.P., Ch., S.E. 1988, op. cit., p. 30. La distinction opérée ici - et les conséquences qu'elle entraîne en ce qui concerne le contrôle parlementaire - est donc similaire à celle existant en droit allemand entre Staatverträge et Verwaltungsabkommen.

(77) Commentaire du ministre des Réformes institutionnelles, Doc. parl., Sénat, S.E. 1988, n° 405/2, p. 47.

malheureusement à l'heure actuelle trop peu nombreux pour permettre d'indiquer des règles de portée générale ou susceptibles de fournir la base d'un droit coutumier dans ce domaine.

A. Droit applicable

52. Le droit qui régit les accords de coopération n'est précisé ni par la loi, ni par les accords eux-mêmes. Il est évident qu'il seront dans une large mesure soumis au droit public belge. C'est à celui-ci qu'on recourra pour apprécier la compétence et les pouvoirs des autorités concluantes et le respect par l'accord des règles de répartition de compétences, par exemple. Mais ces règles n'apportent pas de réponses à tous les problèmes qui peuvent être rencontrés dans l'exécution ou l'interprétation des accords. A quelles autres sources peut-on se référer dans ce cas ?

53. La nature de droit public interne des accords rend impossible l'application en tant que telles des règles régissant les autres rapports de type conventionnel, qu'il s'agisse des contrats de droit privé ou des traités internationaux. Cependant, à l'instar des solutions dégagées par les jurisprudences étrangères, il semble parfaitement envisageable d'appliquer aux accords un corps de règles qui seraient en quelque sorte des "principes généraux du droit conventionnel", sorte de syncrétisme entre les règles du Code civil régissant les relations contractuelles et celles de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Parmi ces principes figurent à notre sens des règles fondamentales telles que l'obligation pour les parties d'exécuter leurs engagements conventionnels, et ce de bonne foi, l'interdiction de se délier unilatéralement de ces engagements, ou la possibilité pour les parties d'invoquer des circonstances justifiant l'inexécution.

54. On verra que ces règles permettent d'apporter une réponse satisfaisante pour des problèmes précis, comme la condition juridique des accords ou leur terminaison (v. infra B. et E.). De plus, le fait de se référer à des "principes généraux du droit conventionnel" plutôt que de recourir à une application par analogie des règles de droit international public - et même si cette différence est, nous en convenons, purement formelle car les règles appliquées sont identiques - permettrait d'éviter l'écueil que génère, selon certains commentateurs, cette seconde méthode en "décern[ant], d'une certaine façon, le brevet d'entités étatiques au sens propre du mot aux collectivités fédérées", ce qui "favoriser[ait] les tendances centrifuges au sein de la fédération" (78).

(78) Ergéc, Rusen, *La réforme de l'Etat et la coopération*, op. cit., p. 6.

B. Condition juridique

55. Le législateur spécial n'a pas défini la condition des accords de coopération dans le système juridique belge : alors qu'il n'existe dans notre pays aucune catégorie de normes se situant à mi-chemin entre la Constitution et les lois et décrets, il n'a rattaché les accords à aucune de ces catégories existantes (79). De plus, l'institutionnalisation des accords de coopération fut l'occasion pour le législateur de réaffirmer qu'il ne pouvait être question d'introduire une hiérarchie des normes en Belgique (80).

56. La question de la force de ces nouvelles normes reste donc ouverte et se pose en des termes assez simples : qu'advientra-t-il si une partie à un accord de coopération adopte, ultérieurement à sa conclusion, un acte législatif contraire à ce texte ? Pour T.de Wilde d'Estmael, il reviendra aux juridictions de coopération (v. infra) de "rétablir une interprétation conforme aux termes de l'accord en question et [de] confirmer son exécution malgré l'existence d'une norme concurrente" car, en prenant une telle norme, une partie à l'accord agirait "en interprétant l'accord à mauvais escient et [...] en préjudicie[rait] l'exécution" (81). Ce remède apparaît toutefois limité puisque, comme le relève M. le Hardy de Beaulieu, "la décision d'une juridiction de coopération ne pourrait avoir pour effet l'annulation d'une norme contraire à l'accord au sujet duquel est né le litige qui lui est soumis" (82). Très récemment, ce dernier auteur s'est essayé à préciser la portée des accords (83). Il exclut dans un premier temps que les accords de coopération aient une valeur inférieure soit à une loi, à un décret ou à une ordonnance, soit à un arrêté ou à un règlement car cela impliquerait le pouvoir

(79) La rédaction très peu claire de l'article 14 du projet de loi quant à la portée juridique des accords avait déjà été critiquée en commission du Sénat, op. cit., p. 25.

(80) V. la déclaration du ministre des Réformes institutionnelles citée note 64. Le refus total d'instaurer une hiérarchie des normes a fait l'objet de contestations durant l'élaboration de la loi : v. le point de vue d'Ecolo-Agalev en Commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, S.E. 1988, n° 405/2, p. 20 et celui de M. Gol, Doc. parl., Ch., n°635/17, p. 131.

(81) Op. cit., p. 438.

(82) Hardy de Beaulieu, le, *Les accords de coopération comme mécanismes de prévention et de solution des conflits - Portée juridique et résolution juridictionnelle des différends*, Rapport provisoire à la Journée d'études sur les conflits d'intérêts, op. cit., p. 8.

(83) Ibid., pp. 2 à 7.

des parties de se délier unilatéralement de leurs obligations, ce qui serait contraire au caractère conventionnel de ces accords et rendrait le mécanisme de coopération peu utile car peu fiable. La reconnaissance aux accords d'une valeur équivalente à celles des normes légales ou réglementaires aboutirait, quant à elle, à terme à la reconnaissance de la supériorité des premiers sur les secondes, reproduisant ainsi la solution dégagée antérieurement en matière de traités internationaux. Enfin, l'attribution aux accords d'une force supérieure aux normes précitées paraît difficilement compatible avec le principe déjà mentionné de l'absence de hiérarchie des normes en droit public belge.

57. En l'absence de solution positive claire, le parallèle avec les réponses qu'apporte le droit international à ce type de problème nous paraît utile. Comme dans cette branche du droit, il semble difficile d'admettre le pouvoir pour une autorité d'adopter unilatéralement des normes qui la mettent dans l'impossibilité d'exécuter des obligations conventionnelles auxquelles elle a librement souscrit. Il s'agit là d'une simple application du principe *pacta sunt servanda* qui trouve d'ailleurs son équivalent dans l'ordre interne avec la règle de l'effet obligatoire des contrats. On ne risque guère de se tromper en le déclarant applicable *mutatis mutandis* à l'ensemble des relations conventionnelles, quel que soit l'ordre juridique dans lequel elles prennent place.

58. L'entité fédérée ne pourrait pas plus exciper d'un exercice légitime de ses compétences postérieurement à la conclusion de l'accord. En droit interne comme en droit international, le fait de se priver d'une partie de sa souveraineté ou de ses compétences en concluant un accord, loin de constituer un abandon de cette souveraineté, n'en représente en fait que le plein exercice (84). Il incombe donc à l'entité contractante d'assumer les conséquences de cette restriction à l'exercice de ses pouvoirs initiaux en s'abstenant d'adopter des actes législatifs incompatibles avec ses engagements antérieurs. Il ne s'agit là que d'une application du principe de bonne foi qui paraît devoir s'appliquer aux autorités fédérées dans leurs relations mutuelles comme il

(84) La Cour permanente de Justice internationale a affirmé ce principe dès 1923 dans l'affaire du Vapeur Wimbledon où elle déclare qu'elle "se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un Etat s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de sa souveraineté. Sans doute, toute convention engendrant une obligation de ce genre apporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'Etat, en ce sens qu'elle imprime à cet exercice une direction déterminée. Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat" (Recueil, Série A, n° 1, p. 25).

s'imposent aux Etats dans les leurs. Nous ne sommes en fin de compte guère éloignés ici de la notion de Bundestreue qui devrait régir les relations interfédérées (85).

C. Exécution des accords

59. Le projet initial du gouvernement prévoyait la mise sur pied de mécanismes capables de remédier à l'absence de conclusion ou à l'inexécution d'accords obligatoires par les entités concernées. Le gouvernement proposait là l'attribution d'un droit d'évocation à l'autorité nationale "et/ou la substitution de l'autorité nationale à l'autorité défailante selon des modalités financières à définir" (86) qui devaient être concrétisées dans la deuxième phase. Loin de consacrer cette idée d'intervention de l'Etat central, l'article 94, § 2 et 3 de la loi du 8 août 1980 tel que modifié par l'article 67, § 1er de la loi du 16 janvier 1989 se contente de prévoir le maintien du statu quo dans les domaines qui auraient du être régis par ces accords ainsi que l'intervention du Comité de concertation en cas de difficultés. Ce maintien du statu quo constitue une obligation absolue pour les Communautés et les Régions (87). Enfin, la même disposition légale a prévu des mécanismes pour régler la participation financière d'une région aux travaux effectués par une autre région en application d'un accord.

60. On a regretté cette absence de contrainte et plus encore la conception statique de la coopération qui résultait de cette formule (88). Ce recours à la contrainte apparaît

(85) V. Alen, André et Peeters, Patrick, "*Bundestreue*" in *het Belgisch grondwettelijk recht*, R.W., 1989-1990, col. 1151-1152.

(86) Exposé des motifs à la Chambre, op. cit., p. 31. On notera que la Commission du Sénat a rejeté un amendement au texte gouvernemental, selon lequel "Si, douze mois après l'entrée en vigueur de la présente loi, les Régions n'ont pas encore entamé de négociations pour préparer un accord de coopération dans les matières visées aux §§ 2 et 3 [de l'article 92bis], le pouvoir national prendra l'initiative d'inviter toutes les parties concernées à entamer et à mener de telles négociations. Si, trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, les accords de coopération [...] n'ont pas été conclus faute de consensus, le pouvoir central prendra les décisions nécessaires engageant les Communautés et/ou Régions" (Doc. parl., Sénat, S.E. 1988, n° 405/2, p. 157).

(87) Exposé des motifs du projet de loi de financement, Doc parl., Ch, S.O. 1988-1989, n° 635/1, p. 48.

(88) Wilde d'Estmael, Tanguy de, *Les accords de coopération ...*, op. cit., p. 439.

à première vue peu compatible avec l'idée de base de la coopération qui renvoie à un mouvement plus libre et spontané et risque de mettre parfois l'Etat central dans une position peu confortable (89). Toutefois, et si l'on se réfère ici aussi au caractère fondamentalement conflictuel du fédéralisme belge, il semble opportun de prévoir des mécanismes qui permettraient d'aboutir à la conclusion des accords obligatoires. La solution pourrait être du type de celle présentée par T. de Wilde d'Estmael, qui envisage l'institution d'une procédure inspirée du recours en carence de l'article 175 du Traité de Rome et qui "permettrait de sommer d'agir la (ou les) collectivité(s) responsable(s) de l'absence de conclusion d'un accord obligatoire" (90).

61. L'examen des mécanismes mis en place dans les accords conclus (par la Communauté germanophone) antérieurement à ces discussions montre que les parties ont confié le contrôle de l'application des accords à des organes relevant de leur autorité. Il s'agit de la commission de coopération instituée par l'article 55, § 3 de la loi du 31 décembre 1983 dans le cas de l'accord du 21 juin 1984 (art. 49) et de la commission de coordination (composée des fonctionnaires responsables des domaines concernés par l'accord dans chaque Communauté) dans le cas de l'accord du 22 mai 1985 (art.22). Les pouvoirs dont disposent ces commissions pour contraindre les parties à exécuter l'accord qu'elles ont conclu ne sont toutefois pas précisés et l'on peut dès lors s'interroger sur l'efficacité de ce contrôle.

D. Règlement des différends

62. La question du règlement des différends pouvant surgir dans l'application ou l'exécution des accords de coopération ne fut abordée que par la loi de finances de 1989. Le gouvernement a envisagé dans un premier temps d'attribuer la compétence de trancher pareil litige à une juridiction arbitrale. Cette solution s'est immédiatement heurtée aux objections du Conseil d'Etat pour qui ce projet, "en imposant aux personnes publiques de prévoir dans les accords visés aux paragraphes 2 et 3 de l'article 92 de la loi précitée, le recours à l'arbitrage pour trancher les différends suscités par ces accords, dénature la notion d'arbitrage qui consiste essentiellement à

(89) Un membre de la commission de la Chambre a évoqué le risque que l'Etat central soit perçu comme une "belle-mère autoritaire aux préjugés bien affirmés", ce qui aurait eu pour effet de fragiliser la confiance des entités fédérées dans l'autorité fédérale (Doc. parl., Ch., S.O. 1988, n° 516/6, p. 94).

(90) Ibid.

laisser aux parties la liberté de porter leur litige devant une juridiction qu'elles créent de commun accord plutôt que devant les juridictions organisées par l'Etat" (91).

63. Le nouveau § 5 du nouvel article 92bis de la loi du 8 août 1980 a dès lors prévu que les différends "portant sur l'interprétation ou l'exécution d'un accord de coopération seront tranchés par des "juridictions organisées par la loi". Ces juridictions ne pourront par contre se prononcer sur des problèmes de compétence posés par des textes législatifs qu'après avoir adressé une question préjudicielle sur ce point à la Cour d'Arbitrage (92). Il en existera une pour chaque accord obligatoire et, si les parties le décident, pour chacun des accords qu'elles sont libres de conclure. Les parties à l'accord nomment chacune leur juge qui cooptent le président de la juridiction. A défaut de désignation par les parties ou d'accord des juges, la loi prévoit que les membres de la juridiction et son président sont désignés par le président en exercice de la Cour d'Arbitrage, ce qui exclut tout risque de blocage de la procédure. La loi dispose enfin que "la décision prononcée n'est pas susceptible de recours et peut faire l'objet d'exécution forcée". Cette dérogation à l'article 1710 du Code judiciaire n'a été acceptée par le Conseil d'Etat qu'après qu'il avait constaté que ces décisions ne possédaient que l'autorité relative de chose jugée (93). La loi du 23 janvier 1989 a confirmé cette dernière caractéristique dans son article 47. La haute juridiction a pareillement précisé les règles relatives à l'emploi des langues devant les juridictions de coopération. Chaque partie devra "utiliser au cours de la procédure la langue qui est légalement la sienne" et il ne pourra être dérogé à cette règle par voie d'accord (94). L'esprit de départ est donc conservé et ce changement d'appellation ne fait pas disparaître la parenté entre ces juridictions et les juridictions arbitrales, même si cette parenté est atténuée par des éléments tels que l'absence de recours contre les décisions rendues ou la possibilité de procéder à l'exécution forcée de ces décisions.

(91) Avis du Conseil d'Etat, Doc. parl., Ch., S.E. 1988, n° 635/1, p. 80.

(92) V. la réponse du secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles, Doc. parl., Ch., S.O., 1988-1989, n° 635/18, p. 615 et l'exposé des motifs du projet de loi contenant des dispositions complémentaires à l'article 92bis §§ 4 et 5 de la loi du 8 août 1980, Doc. parl., Ch., S.O., 1988-1989, n° 649/1, p. 2. La juridiction peut par contre trancher les problèmes de compétence posés par des textes réglementaires ou des décisions individuelles (Ibid.).

(93) Ibid., p. 82.

(94) Ibid., p. 83.

64. La constitutionnalité des juridictions de coopération ne semble pas poser de problème. Après avoir relevé qu'elles ne devaient pas se prononcer sur des litiges ayant pour objet des droits civils, le Conseil d'Etat a observé que les juridictions de coopération, "ayant à statuer dans un contentieux nouveau, [n'étaient] pas des commissions ou tribunaux extraordinaires dont l'article 94 de la Constitution prohibe la création" (95).

65. La loi du 23 janvier 1989 sur la juridiction visée à l'article 92bis (96) est venue ultérieurement préciser la procédure applicable aux instances introduites devant ces juridictions. Elle précise leur composition (chap. II), leurs modes de saisine (chap. III), les modalités de la procédure en conciliation (chap. IV), les règles relatives à l'échange des mémoires (chap. V), à l'instruction (chap. VII), à l'audience (chap. VIII), aux incidents de procédure, à la décision (chap. XIII) et à son interprétation (chap. XIV), entre autres.

66. Il s'agit donc d'un cadre complet qui ne paraît pas mériter les critiques qui avaient été adressées au projet de création de ces juridictions relativement à leur caractère improvisé (97). Autre est évidemment la question de savoir s'il faut approuver le principe même de la création de ces nouvelles juridictions. Elle mérite d'être posée pour un Etat qui possède déjà un appareil institutionnel et juridictionnel fort complexe. Au cours des travaux parlementaires, des voix se sont élevées contre la création des juridictions de coopération. Analysant les différends relatifs à l'interprétation et à l'exécution des accords comme des conflits de compétences, plusieurs intervenants ont suggéré la dévolution de ces litiges à la Cour d'Arbitrage (98). Celle-ci est en effet compétente pour régler les conflits de compétences et ne souffre pas des inconvénients présentés, selon les critiques, par les juridictions de coopération. On a essentiellement reproché à ces dernières le coût de leur installation, le fait qu'elles allaient générer des jurisprudences "divergentes, contradictoires et imprécises" et leur compétence très

(95) Ibid.

(96) M.B., 24 janvier 1989.

(97) V. e.a. les critiques du projet de loi contenant des dispositions complémentaires à l'article 92bis faites par M. Gol et Mme Neyts-Uyttebroek, in *Rapport Antoine*, Doc. parl., Ch., S.O., 1988-1989, n° 649/7, pp. 2 et 3.

(98) Interventions de MM. Kempinaire, Verhofstadt et De Decker lors de la discussion en Commission du projet de loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions, Doc. parl., Ch., S.O. 1988-1989, n° 635/18, pp.611-615.

limitée (99). Si ces derniers reproches nous semblent fondés, la solution proposée n'apparaît par contre pas convaincante. Le classement des litiges relatifs aux accords de coopération dans la catégorie des conflits de compétences nous paraît procéder d'une vision du problème trop marquée par les particularités du système institutionnel belge (100). Une fois de plus, ces différends nous semblent plutôt relever des "incidents" du mécanisme conventionnel, que celui-ci soit situé dans l'ordre juridique interne ou international. Sa transformation en conflit de compétences ne paraît guère correspondre à la réalité (101).

67. Il est toutefois permis de s'interroger sur le bien-fondé d'une multiplication de juridictions temporaires dont les travaux risquent bien de se heurter aux objections mentionnées plus haut. N'eût-il pas été plus simple et plus sûr d'instituer une seule juridiction à compétence spéciale pour connaître de la totalité des différends pouvant surgir dans l'interprétation et l'exécution des accords de coopération ? Le fait qu'elle ne devra vraisemblablement travailler que par à-coups ne s'oppose pas obligatoirement à son institutionnalisation : d'autres juridictions, nationales ou internationales, siègent aussi de manière ponctuelle avec un rôle qui n'est pas particulièrement chargé sans que cela pose problème. L'extension des compétences de juridictions existantes au règlement de ce type de différends aurait aussi été envisageable. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que pour les accords de coopération horizontale conclus à ce jour sur une base volontaire en vertu des nouvelles dispositions légales, les parties, loin d'opter pour le système juridictionnel institué par le § 5 de l'article 92bis, ont confié aux "Ministres compétents de chaque Communauté" dans un cas, aux Exécutifs dans l'autre, le pouvoir de trancher les litiges découlant de l'application de l'accord (art. 22 de l'accord portant création, composition et règlement de la Commission intercom-

(99) V. les justifications à l'amendement au § 4 de l'article 61 du projet de loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions proposé par M.Kempinaire, Doc. parl., Ch., S.O. 1988-1989, n° 635/15, pp. 1 et 2.

(100) La bizarre construction juridique que M. Verhofstadt invoque à l'appui de sa thèse et sa contradiction avec celle de M. De Decker - qui défend pourtant la même position - nous semblent révélatrices d'une certaine confusion à ce sujet (voir réf. n° 96).

(101) Le ministre des Réformes institutionnelles a par ailleurs écarté l'attribution de ce nouveau contentieux à la Cour d'Arbitrage en rappelant que cette juridiction aurait "suffisamment de travail une fois que le projet de loi spéciale sur la Cour [...] aura[it] été adopté" (Doc. parl., CH., S.E. 1988-1989, n° 635/18, p. 614).

munautaire de contrôle des films, et article 23 de l'accord instituant les Comités subrégionaux de l'emploi et de la formation, précités p. 17).

68. On notera enfin que la saisine des juridictions de coopération n'est reconnue qu'aux parties à l'accord. Le système mis en place n'offre donc aucune voie de recours aux particuliers, alors qu'il ne leur est pas possible de mettre en cause devant les juridictions existantes la légalité de l'accord de coopération lui-même, pas plus que la manière - qui leur est, dans l'hypothèse d'un recours, préjudiciable - dont les entités contractantes exécutent celui-ci. Ils pourront toutefois porter des litiges ayant cette fin devant les juridictions existantes en contestant la légalité des décrets d'approbation des accords (v. supra) ou devant le Conseil d'Etat pour obtenir la non-application ou l'annulation d'un acte ou règlement pris en exécution de l'accord (102). Même de la sorte, la protection offerte aux particuliers apparaît indubitablement parcellaire.

E. Terminaison des accords

69. Les accords de coopération déjà en vigueur prévoient dans certains cas eux-mêmes les modalités selon lesquelles ils prennent fin. Ainsi, l'accord précité du 21 décembre 1989 entre les trois Communautés sur la Commission intercommunautaire de contrôle des films prévoit en son article 24 qu'il prend fin de plein droit le 31 décembre 1990. Les modalités de terminaison de l'accord du 22 octobre 1985 entre les Communautés flamande et germanophone font au contraire place à la négociation entre les parties. Selon l'article 25 de ce texte, la commission de coordination chargée de veiller à son exécution peut se réunir une fois par an "en vue de négocier une révision éventuelle de l'accord", terme qui nous paraît pouvoir recouvrir l'hypothèse de la terminaison de l'accord. Enfin, l'accord du 21 juin 1984 liant les Communautés française et germanophone et l'accord du 24 novembre 1989 instituant les Comités subrégionaux de l'emploi et de la formation sont muets à ce sujet.

70. Dans ce dernier type de situation, les solutions dégagées dans les systèmes étrangers ou tirées des principes généraux du droit conventionnel (exécution définitive de l'accord, mutus dissensus, impossibilité définitive d'exécuter, ...; v. supra) pourraient parfaitement s'appliquer à titre supplétif.

(102) Hardy de Beaulieu, L. *op. cit.*, p. 6.

F. Impact sur le fonctionnement du système fédéral en Belgique

71. Les commentateurs ont envisagé jusqu'ici de manière généralement positive l'impact que pouvaient avoir les accords de coopération sur le fonctionnement du nouveau système institutionnel belge. Plusieurs auteurs ont tout d'abord souligné que les mécanismes mis en place offraient pour la première fois un cadre pour une véritable coopération entre les composantes de l'Etat (103). Le progrès réalisé par rapport à la technique antérieure des décrets complémentaires qui, seule auparavant, permettait la création d'un organisme commun à deux entités fédérées est de taille (104). Plusieurs intervenants à une récente journée d'études ont par ailleurs souligné l'importance des accords de coopération comme moyen - même si celui-ci ne s'impose pas aux protagonistes - de prévenir les conflits d'intérêts pouvant surgir entre ces entités (105).

72. Toutefois, le système belge n'est pas à l'abri de toute critique. Certaines rejoignent largement celles formulées à l'encontre des systèmes étrangers. D'autres sont plus spécifiques au système institutionnel belge. Plusieurs observateurs ont regretté la place trop importante accordée aux exécutifs et la faiblesse du contrôle démocratique qui pouvait être opéré sur les accords (106). Le pouvoir de contrôle du législatif risque de plus d'être encore réduit par l'interprétation large qui pourrait être donnée de la notion d'accord administratif (107). Enfin, le transfert de certains pouvoirs dont étaient investies les autorités communautaires ou régionales à des organes créés par des accords de coopération pourrait restreindre plus encore le contrôle populaire. Comme

(103) V. e.a. Wilde d'Estmael, Tanguy de, o. c., pp. 439-440 et Delpérée, Francis, op.cit.

(104) V. l'"invitation" faite à la Communauté française et à la Région wallonne par le Conseil d'Etat à conclure un accord de coopération pour la création d'un organisme commun de formation professionnelle, Doc. C.C.F., S.O. 1988-1989, n° 38/1, p. 5 et la description du lourd mécanisme des décrets complémentaires in Wilde d'Estmael, Tanguy de, Ibid., p. 440.

(105) V. les rapports de P. Tapie, *Les conflits d'intérêts dans l'Etat fédéral*, sp.pp. 6 et 7, de M.A. Lejeune, *Les mécanismes de prévention des conflits*, p. 7, de Tanguy de Wilde d'Estmael, op. cit., p. 18 et de L. le Hardy de Beaulieu, op. cit., p. 12 à la Journée d'études sur les conflits d'intérêts, op. cit.

(106) V. e.a. les remarques des sénateurs Ecolo-Agalev mentionnées dans le rapport Céréxhe-Erdman, op. cit., pp. 20, 21, 26. En doctrine, v. Alen, André, *La Belgique après la troisième réforme de l'Etat*, op. cit., n° III 5 et IV 3 ; Alen, André et Peeters, Patrick, o. c., p. 370 ; Ergéc, Rusen, *La réforme de l'Etat et la coopération*, o.c., p.7.

(107) Ibid.

pour les systèmes étrangers, on peut regretter ce "déficit démocratique", peu compatible avec l'esprit démocratique qui se trouve à la base de l'idée fédérale. Pour ces raisons, et quoique ce palliatif soit bien mince, il paraît particulièrement opportun d'assurer une large publicité tant à l'institution des accords de coopération (existence, utilité, potentialités, ...) qu'à ceux d'entre eux qui présentent un intérêt particulier pour la population.

73. Les insuffisances du cadre légal - on a vu qu'elles n'étaient pas insignifiantes - peuvent elles aussi se trouver à la source de frictions, voire de conflits, entre entités fédérées dans la mesure où celles-ci sont actuellement contraintes de construire "dans le flou". On a vu toutefois que le cadre légal sur lequel était basée la coopération était encore bien plus réduit dans d'autres Etats sans que cela pose de problèmes particuliers. Mais les spécificités du fédéralisme "à la belge" font ici aussi préférer le dit au non-dit. Il convient par ailleurs, comme plusieurs auteurs l'ont souligné, d'être attentif aux questions financières posées par la réalisation des accords (108). Les textes déjà conclus n'ont pas négligé ces questions, en prévoyant l'inscription de sommes destinées à permettre le fonctionnement des projets mis en oeuvre au budget des parties contractantes.

74. On notera que dans certains cas - et ils seront peut-être nombreux -, les accords de coopération ont pour seule fonction de remettre sur pied sur un mode "intercommunautaire" ou "interrégional" des institutions nationales qui avaient disparu - ou allaient disparaître - avec la régionalisation et la communautarisation. Le cas de la Commission intercommunautaire de contrôle des films, instituée par l'accord précité du 21 décembre 1989 pour remplacer la Commission nationale qui exerçait auparavant cette fonction de contrôle en vertu des lois d'application de la loi du 1er septembre 1920, en constitue une excellente illustration. L'impact des accords sur le progrès de l'Etat fédéral apparaît plutôt réduit dans ce genre de situations.

75. L'esprit général de la coopération interfédérée s'oppose particulièrement à l'utilisation de la promesse de conclusion d'un accord de coopération comme instrument de pression d'une entité fédérée sur une autre (109). Le législateur a appelé

(108) V. e.a. Wilde d'Estmael, Tanguy de, *Les accords de coopération ...*, op. cit., p. 440 et Delpérée, Francis, op. cit., p. 14.

(109) V. l'hypothèse évoquée au Conseil de la Communauté française par M. Clerfayt en ce qui concernait l'accord à conclure entre Communautés française et flamande, C.C.F., Résumé des débats, 12 décembre 1989 (après-midi), p. 4.

de ses vœux une coopération qui se déroulerait dans “un climat de confiance, de compréhension et de respect” et a, à cette fin, donné aux composantes de l’Etat belge la possibilité de conclure “des accords qui soient fondés sur la volonté de préserver au mieux les intérêts de chacun”, les seuls “de nature à assurer la coexistence des différentes entités au sein d’un même Etat” (110). Cet équilibre entre travail en commun et défense des intérêts de chaque entité doit être préservé. C’est ici que la notion centrale de Bundestreue peut jouer tout son rôle de principe général du fédéralisme.

76. Mais l’analyse de l’impact des accords de coopération sur le fonctionnement de l’Etat fédéral dans quelques systèmes étrangers a montré que des difficultés pouvaient aussi naître dans le fonctionnement de l’institution ou dans la gestion qui en était faite. Il apparaît donc primordial d’utiliser les accords de coopération à bon escient, en pleine conscience de l’ensemble de leurs effets potentiels. Le recours à un “catalogue de questions en vue de l’élaboration d’un accord de coopération” tel que celui qui est proposé en annexe pourrait éviter quelques déconvenues aux contractants à cet égard.

(110) Selon les termes d’un membre de la commission de la Chambre, Doc. parl., Ch., S.E. 1988, n° 516/6, p. 93.

ANNEXE

Catalogue de questions en vue de l'élaboration d'un accord de coopération.

Plusieurs auteurs étrangers ont souligné la nécessité de ne recourir aux accords entre entités fédérées qu'au cas où ceux-ci constitueraient des moyens véritablement appropriés pour résoudre le problème auquel ces entités étaient confrontées. Ils ont à cette fin élaboré une liste de questions qui devraient être passées en revue par les autorités fédérées qui ont l'intention de conclure un accord de coopération. Il paraît intéressant de présenter la synthèse de deux catalogues de ce type : l'un a été réalisé pour la Suisse par Marcus Defuns, Thomas Fleiner et Max Frenkel (111), l'autre pour les Etats-Unis par Marian E. Ridgeway (112). Nous nous en sommes largement inspiré pour la rédaction du présent catalogue, plus adapté toutefois aux réalités belges.

1. Justification de la convention sous forme d'accord
 - 1.1. Pourquoi les différentes entités n'entreprennent-elles pas une action autonome ?
 - 1.2. Pourquoi la matière sur laquelle porte l'accord ne ferait-elle pas l'objet d'une législation-cadre ?
 - 1.3. Ne pourrait-on atteindre le même but en recourant à une des compétences encore attribuées à l'Etat central ?
 - 1.4. Ne peut-on pas réviser (ou compléter) un accord déjà en vigueur ?
2. Objet de l'accord
 - 2.1. L'énumération des points qui font l'objet de l'accord est-elle complète, dans la forme et le fond ?
 - 2.1.1. Existe-t-il d'autres objets analogues qui pourraient être réglés par le même accord ?
 - 2.2. Quels objets faut-il exclure de l'accord ?
 - 2.2.1. La teneur de l'accord permet-elle une interprétation qui outrepassa la volonté des contractants ?

(111) In *Le concordat en Suisse*, op. cit., pp. 33-36.

(112) Op. cit., p. 301.

3. Organes
 - 3.1. Quels organes doit-on instituer ?
 - 3.2. Qui a qualité pour les désigner ?
 - 3.2.1. Y a-t-il lieu dans certains cas de prévoir une participation d'office ?
 - 3.2.2. Les Conseils respectifs doivent-ils, aux termes de l'accord, pouvoir exercer une influence sur la constitution des organes ?
 - 3.2.3. Faut-il prévoir une représentation éventuelle de l'Etat central - ou d'autres corps constitués - dans les différents organes ?
 - 3.3. Quels organes peuvent être associés ou accordés avec ceux d'autres institutions ?
 - 3.4. Quelles limites doit-on fixer à la durée des mandats ?
 - 3.5. Qui a qualité pour convoquer les organes ?
 - 3.6. Doit-on édicter des dispositions spéciales pour régler les rapports d'information et de compétence entre les différents organes ?

4. Personnalité juridique et siège
 - 4.1. L'accord doit-il engendrer une personnalité juridique propre ?
 - 4.2. Où devrait être le siège ?

5. Compétences en matière d'organisation
 - 5.1. Qui établit les directives et les priorités relatives aux tâches dont l'accomplissement est requis par l'accord ?
 - 5.2. Comment est réglée l'expédition des affaires courantes ?
 - 5.3. Comment faut-il régler la question de la responsabilité financière des organes ?
 - 5.4. Qui représente au-dehors l'organisation instituée par l'accord ?
 - 5.5. Comment effectue-t-on le contrôle ?
 - 5.5.1. de la gestion (y compris la gestion financière) ?
 - 5.5.2. de la comptabilité ?

6. Compétences en vue du but poursuivi par l'accord.
 - 6.1. Faut-il insérer des principes de droit dans le texte de l'accord (cf. chiffre 13) ?
 - 6.2. Une autorité instituée par l'accord doit-elle être chargée d'émettre des directives ?
 - 6.2.1. Dans quels domaines ?
 - 6.2.2. A l'égard de qui ?
 - 6.2.3. Quelles doivent être les suites de ces directives ?

- 6.3. Une autorité instituée par l'accord doit-elle pouvoir imposer des décisions ou entreprendre elle-même des actions ?
 - 6.3.1. Dans quels domaines ?
 - 6.3.2. Pour qui ces décisions doivent-elles être obligatoires ?
 - 6.3.2.1. Pour les entités fédérées seulement ?
 - 6.3.2.2. Directement pour les sujets de droit ?

- 7. Formation de la volonté législative.
 - 7.1. Comment prépare-t-on les décisions ?
 - 7.1.1. Quelles décisions requièrent des consultations ou des auditions ?
 - 7.2. Quel doit être le quorum pour qu'une décision soit valide ?
 - 7.3. Quelles décisions exigent un quorum plus élevé ?
 - 7.4. Faut-il introduire une réserve d'approbation ?
 - 7.4.1. Quelle est, à l'intérieur de l'entité fédérée, l'autorité compétente pour approuver ?
 - 7.5. Faut-il décider que les délégués sont liés par les directives de ceux qui les délèguent ?

- 8. Obligations des entités fédérées.
 - 8.1. Les entités fédérées sont-elles tenues de procurer des informations ?
 - 8.2. Sont-elles tenues à des prestations d'aide (concernant par exemple le personnel ou l'administration) ?
 - 8.3. Sont-elles également tenues d'exécuter des décisions ou de se prononcer au sujet des directives émanant des organes institués par l'accord (cf. 6.2.3.) ?
 - 8.4. Des obligations spéciales incombent-elles à l'entité fédérée où se trouve le siège ou aux entités fédérées où les organes tiennent leurs assises ?
 - 8.5. Les entités contractantes sont-elles en mesure de remplir l'ensemble des obligations susceptibles de leur incomber en vertu de l'accord ?

- 9. Finances.
 - 9.1. Faut-il prévoir des contributions des entités fédérées ?
 - 9.1.1. Dans quelles limites les entités fédérées participantes sont-elles liées financièrement par les décisions des organes ?
 - 9.2. Quel barème de répartition faut-il adopter ?
 - 9.3. Doit-on envisager de prélever des taxes sur les sujets de droit ?

- 10. Garanties d'exécution.
 - 10.1. Quelles sont les garanties d'exécution à l'égard des entités contractantes ?
 - 10.1.1. Certaines autorités instituées par l'accord doivent-elles pouvoir prendre des sanctions ?
 - 10.2. Quelles sont les garanties d'exécution à l'égard des sujets de droit ?

- 11. Protection juridique.
 - 11.1. Quelles est la protection légale à l'égard des autorités signataires de l'accord?
 - 11.1.1. Comment faut-il concevoir la procédure de recours éventuelle ?
 - 11.2. Qui règle les différends auxquels donnent lieu les décisions ou l'interprétation de l'accord ?

- 12. Conclusion, adhésion, retrait, modification
 - 12.1. Quand l'accord entre-t-il en vigueur ?
 - 12.2. Qui peut y adhérer ?
 - 12.2.1. Les décisions antérieures des organes institués par l'accord s'appliquent-elles aux nouveaux adhérents ?
 - 12.2.2. Peut-on adhérer sous réserve ?
 - 12.2.3. Quelle doit être la procédure d'adhésion ?
 - 12.3. Quelle est la procédure de retrait ou d'exclusion ?
 - 12.3.1. Dans quelles limites les décisions restent-elles en vigueur pour les participants qui se sont retirés ou qui ont été exclus ?
 - 12.4. Quelles dispositions doivent régler la modification ou la dissolution d'un accord?
 - 12.4.1. Doit-on prévoir une procédure simplifiée pour modifier isolément certaines dispositions de l'accord ?
 - 12.5. L'accord doit-il prévoir une clause impliquant l'association des autres parties à la préparation ou à la conclusion d'un nouvel accord envisagé par l'une d'entre elles dans un domaine identique ou proche?

- 13. Facilités d'adaptation.
 - 13.1. Les dispositions sont-elles rédigées de manière à ne pas compliquer inutilement une éventuelle adaptation à de futurs changements de conception ? (Par exemple l'énoncé des principes sur lesquels on

peut déjà se mettre d'accord - chiffre 6.1. - empêche-t-il l'adaptation à de nouvelles circonstances - chiffre 6.3. - ?).

14. Accord et droit des entités contractantes
 - 14.1. Quels sont les effets de l'accord sur le droit régional ou communautaire (voir aussi chiffre 16) ?
 - 14.2. Le droit régional ou communautaire doit-il prévaloir, dans certains domaines, sur le droit créé par l'accord ?

15. Accord et droit national.
 - 15.1. Le droit créé par l'accord porte-t-il atteinte aux compétences de l'Etat central?

16. Influence sur le régime démocratique.
 - 16.1. L'accord constitue-t-il un empiètement sur l'ordre démocratique antérieur ?
 - 16.1.1. Cet empiètement peut-il se justifier ?
 - 16.1.2. Faut-il prévoir des dispositions spéciales en faveur d'un contrôle démocratique des organes de l'accord (notamment des débats publics, la publication de comptes-rendus et de rapports, le devoir d'informer certaines instances) ?
 - 16.2. L'accord implique-t-il une réduction des pouvoirs de l'entité contractante ?
 - 16.2.1. Cette réduction de pouvoirs est-elle justifiée par l'intérêt que présente l'accord pour toutes les composantes de l'entité contractante ?
 - 16.3. Une évaluation périodique du fonctionnement de l'accord est-elle prévue ?

BIBLIOGRAPHIE

1. Systèmes étrangers.

- Anastopoulos, Jean, *Les aspects financiers du fédéralisme*, Paris, L.G.D.J., 1979, sp. pp.340-343.
- Aubert, Jean-François, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Paris, L.G.D.J., Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967.
- Cowles, Willard B., *International Law as Applied between Subdivisions of Federations*, R.C.A.D.I., 1949, T. I, Vol. 74, sp. pp. 719-739.
- Ergec, Rusen, *Le droit international et les conflits au sein de l'Etat fédéral*, R.D.I.D.C., 1987, pp. 333-366.
- Fondation pour la collaboration confédérale, *Le concordat en Suisse*, Fondation pour la collaboration confédérale, 1970, 50 pp.
- Huber, Max, *The Intercantonal Law of Switzerland (Swiss Interstate Law)* A.J.I.L., 1909.
- Knudsen, Holger, *Co-operative Federalism in Germany*, in Meny, Yves (Ed.), *Centres et périphéries : le partage du pouvoir*, Paris, Economica, 1983, pp. 9-43.
- Orban, Edmond, *La dynamique de la centralisation dans l'Etat fédéral : un processus irréversible ?*, Montréal, Ed. Québec-Amérique, 1984.
- Ridgeway, Marian, *Interstate Compacts. A Question of Federalism*, Southern Illinois U.P., 1971.

2. Belgique.

- Alen, André et Peeters, Patrick, *België op zoek naar een coöperatief federaal staatsmodel*, T.B.R., 1989, pp. 343-370.

- Alen, André, *La Belgique après la troisième réforme de l'Etat : un nouveau modèle étatique coopératif*, La Revue Politique, 1989, n° 1-2.
- Delpérée, Francis, *Quelle coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions*, Journal des Procès, 1989, n° 148, pp. 12-14 et La Revue Politique, 1989, n° 1-2.
- Ergéc, Rusen, *La réforme de l'Etat et la coopération*, Dossiers Coudenberg, n° 2, novembre 1988, 9 pp.
- Hardy de Beaulieu, L. le, *Les accords de coopération comme mécanismes de prévention et de solution des conflits - Portée juridique et résolution juridictionnelle des différends*, Rapport aux Journées d'études sur les conflits d'intérêts, Namur, F.U.N.D.P., Centre de droit régional, 30 et 31 janvier 1990, 12 pp.
- Haubert, Béatrice et Vandernoot, Pierre, *La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988*, A.P.T., n° 3, 1988.
- Wilde d'Estmael, Tanguy de, *Les accords de coopération comme mécanismes de prévention et de solution des conflits - Présentation de la nouveauté institutionnelle*, Rapport aux Journées d'études sur les conflits d'intérêts, Namur, F.U.N.D.P., Centre de droit régional, 30 et 31 janvier 1990, 20 pp.
- Wilde d'Estmael, Tanguy de, *Les accords de coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions*, R.R.D., 1989, pp. 431-441.

TABLE DES MATIERES

Introduction	p. 1
Les accords de coopération horizontale dans quelques systèmes fédéraux : une institution ancienne et un bilan mitigé	p. 3
1. La naissance des accords	p. 4
A. Le cadre légal	p. 4
B. Domaine d'application	p. 5
C. Mécanismes de conclusion	p. 6
2. La vie des accords	p. 9
A. Droit applicable	p. 9
B. Condition juridique	p.10
C. Règlement des différends	p.10
D. La terminaison des accords	p.12
E. L'impact des accords sur le fonctionnement de l'Etat fédéral	p.12
Les accords de coopération entre entités fédérées en Belgique : une nouveauté institutionnelle et des questions non résolues	p.15
1. La naissance des accords	p.15
A. Le cadre légal	p.15
B. Domaines d'application	p.18
C. Les modalités de conclusion	p.21
2. La vie des accords	p.21
A. Droit applicable	p.22
B. Condition juridique	p.23
C. Exécution des accords	p.25
D. Règlement des différends	p.26
E. Terminaison des accords	p.30
F. Impact sur le fonctionnement du système fédéral en Belgique	p.31
Annexe	p.34
Bibliographie	p.39

