



2000



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 8 juin 2000

<cdl\doc\2000\cdl-ju\28-f>

Diffusion restreinte

CDL-JU (2000) 28

Fr. seul

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

SEMINAIRE SUR LES
« LITIGES CONCERNANT LE POUVOIR CONSTITUTIONNEL
DES AUTORITES PUBLIQUES
DEVANT LA COUR CONSTITUTIONNELLE »

organisé par la Commission de Venise
en coopération avec la Cour constitutionnelle d'Arménie

Erevan, Arménie, 4 et 5 octobre 1999

**La prévention et le règlement des conflits
entre l'Etat fédéral et les entités
fédérées en Belgique**

*Rapport de M. Pierre Vandernoot,
Référéndaire à la Cour d'arbitrage de Belgique,
Maître de Conférence à l'Université libre de Bruxelles*

L'exposé qui suit est consacré aux principaux mécanismes mis en œuvre par le fédéralisme belge pour prévenir et régler les conflits pouvant survenir entre l'Etat fédéral et les entités fédérées ou entre ces dernières.

Avant d'aborder plus précisément ces questions (§§ 4 et 5), il est nécessaire, pour comprendre le système, de décrire très brièvement les caractères principaux de l'Etat fédéral belge (§ 1er), l'organisation juridictionnelle en Belgique (§ 2) et les notions mêmes de conflit de compétences et de conflit d'intérêts (§ 3).

§ 1^{er} - Les caractères principaux de l'Etat fédéral belge.

La Belgique est une monarchie constitutionnelle et une démocratie représentative fondée sur la notion d'Etat de droit

1. La Belgique est une monarchie constitutionnelle. Aux termes de l'article 33 de la Constitution, « tous les pouvoirs émanent de la Nation [et] ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. » La Constitution elle-même tire comme conséquence de ce principe que le Roi ne peut poser aucun acte politique sans être couvert, sous la forme générale d'un contreseing, par l'un de ses ministres; c'est le Chef de l'Etat qui nomme et révoque les ministres, mais en tenant compte des majorités se dégageant au Parlement.

La Belgique est une démocratie représentative, les pouvoirs s'exerçant par l'intermédiaire des organes prévus par la Constitution. C'est ainsi que toute forme de démocratie directe est actuellement exclue, sous la réserve de l'existence de consultations populaires sans pouvoir de décision au niveau local.

Par sa Constitution même et par la primauté accordée aux conventions internationales, notamment celles qui, comme la Convention européenne des droits de l'homme, garantissent les droits fondamentaux, l'Etat belge se définit comme un Etat de droit, soumis à la primauté de la règle de droit et des libertés individuelles. Les juridictions sont compétentes pour censurer l'action administrative illégale, soit par la voie du recours en annulation devant le Conseil d'Etat, soit par mécanisme de l'exception d'égalité, c'est-à-dire l'obligation qui leur est faite de ne pas appliquer un acte individuel ou réglementaire illégal.

Le parlementarisme belge est fondé sur le bicaméralisme

2. Le Parlement fédéral renouvelé tous les quatre ans, est organisé sous une forme bicamérale.

La Chambre des Représentants, élue au scrutin proportionnel de listes par circonscription, est la seule à exercer le contrôle de la responsabilité politique des ministres; c'est également elle qui accorde ou retire la confiance au Gouvernement selon des mécanismes visant à assurer la stabilité des institutions.

Le Sénat est l'assemblée représentative des entités fédérées (les communautés et les régions), même si une partie en est élue directement par la population, au scrutin proportionnel organisé d'une part au sein du collège électoral néerlandophone et d'autre part au sein du collège électoral francophone. Son rôle principal, outre celui d'une chambre de

réflexion des projets et des propositions de lois, consiste à assurer le bon fonctionnement du système fédéral belge.

Les révisions constitutionnelles, les lois dites spéciales (c'est-à-dire les lois organiques visant à installer les structures fondamentales de l'Etat) et d'autres lois ordinaires portant sur des matières importantes, comme par exemple sur la compétence et l'organisation des juridictions, doivent être adoptées de manière identique par les deux chambres, une navette étant organisée entre les assemblées jusqu'au moment où l'accord est trouvé entre elles. Quant aux autres lois, qui forment la majeure partie des activités législatives, elles sont adoptées en priorité par la Chambre des représentants. Toutefois, l'initiative législative peut émaner d'un ou de plusieurs sénateurs et le Sénat peut décider d'examiner les textes adoptés par la Chambre. En tout état de cause, pour ces catégories de lois, c'est toujours la Chambre des représentants qui, après une navette limitée, a le pouvoir du dernier mot.

L'initiative législative appartient au Gouvernement, mais également aux membres des assemblées. Dans la pratique toutefois, la plupart des lois ont pour origine un texte déposé par le Gouvernement. Les assemblées disposent d'un plein pouvoir d'amendement.

Tous les avant-projets de lois, de décrets ou d'ordonnances (les décrets et les ordonnances sont les « lois des entités fédérées ») sont examinés par la section de législation du Conseil d'Etat, qui donne un avis motivé sur la qualité juridique, et non pas politique, du texte en projet, sur la compatibilité de ce texte avec les normes supérieures, notamment avec la Constitution et le droit international directement applicable, sur la conformité des intentions de l'auteur du texte avec celui-ci, sur son harmonisation avec la législation existante, etc. Cette obligation ne pèse que sur les projets déposés par le Gouvernement, mais les présidents d'assemblées peuvent également demander l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur les propositions émanant de leurs membres.

La section de législation du Conseil d'Etat est également tenue de donner un avis sur l'ensemble des projets d'arrêtés réglementaires émanant de l'Etat fédéral et des entités fédérées.

Ces avis ne lient pas les autorités politiques; ils n'ont qu'un caractère consultatif, mais leur autorité morale est très importante.

La Belgique est un Etat fédéral

3. Aux termes de l'article 1er de la Constitution, « la Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions ».

Il y a en Belgique trois communautés et trois régions. Le territoire des communautés d'une part et des régions d'autre part se recoupe assez largement, mais leurs compétences sont différentes.

Les trois communautés sont la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone. Les trois régions sont la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Les communautés sont compétentes en matière de culture, en matière sociale (principalement les soins de santé et l'aide aux personnes, à l'exclusion de la sécurité sociale

et des autres éléments de solidarité interpersonnelle), l'emploi des langues et d'enseignement. Les régions sont habilitées à traiter de matières à caractère socio-économique, comme l'urbanisme et l'aménagement du territoire, l'environnement, l'aide aux entreprises, l'énergie, l'infrastructure, les transports, ainsi qu'en matière de tutelle sur les pouvoirs locaux et de financement de ceux-ci. Ni les communautés ni les régions ne peuvent porter atteinte, dans l'exercice de leurs compétences, à l'union économique et à l'unité monétaire du pays.

Les caractères principaux du fédéralisme belge sont les suivants :

- Les communautés et les régions disposent d'organes législatifs et exécutifs fonctionnant pour l'essentiel de la même manière que le Parlement et le Gouvernement fédéral. Toutefois, chaque communauté et chaque région ne dispose que d'une seule assemblée parlementaire et le Roi n'intervient pas dans la procédure de nomination des ministres, lesquels sont responsables devant le Parlement de leur entité fédérée. En outre, la Communauté flamande et la Région flamande ne disposent que d'un seul organe législatif (le parlement flamand) et d'un seul organe exécutif (le gouvernement flamand), qui ont donc fusionné pour ces deux entités.

- Les normes adoptées par les organes législatifs ont force de loi et se situent hiérarchiquement au même niveau que la loi fédérale. Il s'agit des « décrets » en ce qui concerne les trois communautés et les régions wallonne et flamande, et des « ordonnances » en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

- Les compétences des communautés et des régions sont des compétences d'attribution : c'est l'État fédéral, par la Constitution et les lois prises en vertu de celle-ci, qui déterminent les compétences des communautés et des régions. Les compétences résiduelles (non attribuées) restent donc fédérales.

- Les compétences des communautés et des régions ont un caractère exclusif, et non concurrent. Ceci signifie qu'il n'y a pas de hiérarchie des normes ni au profit de l'Etat fédéral ni au profit des entités fédérées et qu'il convient chaque fois d'identifier la seule autorité compétente, sous la réserve toutefois de la possibilité pour les communautés et les régions d'adopter des normes relevant de leur pouvoir implicite.

- L'Etat fédéral ne dispose d'aucune possibilité d'exercer une tutelle à l'égard des entités fédérées, sauf quelques exceptions, notamment dans le domaine des relations internationales des entités fédérées.

- La seule Constitution existante se situe au niveau de l'Etat fédéral. Les entités fédérées ne disposent pas de Constitution, mais bien d'une autonomie constitutive, c'est-à-dire d'une faculté relativement limitée, d'aménager quelque peu leur système institutionnel; cette autonomie constitutive n'est toutefois reconnue ni à la Région de Bruxelles-Capitale ni à la Communauté germanophone.

- Aux termes de l'article 143, § 1er, de la Constitution, l'Etat fédéral et les entités fédérées « agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêt. » Cette notion, inspirée de la notion allemande de Bundestreue, crée l'obligation, pour l'Etat fédéral et les entités fédérées, de ne pas porter atteinte à l'équilibre de la construction fédérale en son ensemble et de ne pas mettre en péril les intérêts des autres composantes de l'Etat. Si le constituant a conçu ce texte dans la perspective des seuls conflits à caractère politique (les conflits d'intérêt), il n'en reste pas moins que ce principe peut

également s'apparenter à l'obligation de respecter une certaine proportionnalité dans l'exercice des compétences de chacun. Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage (la Cour constitutionnelle), ces principes impliquent l'obligation, dans le chef de l'Etat fédéral ou des entités fédérées, d'exercer leurs compétences d'une manière telle qu'elle ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres collectivités. A ce titre, ce principe a également un caractère juridique, susceptible dès lors de donner lieu à des procédures à caractère juridictionnel (voy. plus bas).

Le fédéralisme implique bien évidemment des mécanismes de participation ainsi que de prévention et de règlement des conflits, qui seront exposés plus bas (§§ 4 et 5).

§ 2.- L'organisation juridictionnelle en Belgique

Les juridictions belges se divisent en trois catégories : la Cour d'arbitrage, les juridictions de l'Ordre judiciaire, avec à leur tête la Cour de cassation, et les juridictions administratives, dominées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage

5. La juridiction constitutionnelle en Belgique est la Cour d'arbitrage, chargée de veiller au respect, par les différents législateurs de l'Etat fédéral et des entités fédérées des règles supérieures suivantes :

- les règles qui répartissent les compétences matérielles et territoriales entre l'Etat fédéral et les entités fédérées ainsi qu'entre les entités fédérées entre elles;

- les articles 10, 11 et 24 de la Constitution, qui concernent respectivement le principe d'égalité, le principe de non-discrimination et les droits en matière d'enseignement; ces compétences sont interprétées très largement par la Cour d'arbitrage, en manière telle que ce sont en réalité l'ensemble des droits et libertés et les principes fondamentaux de la séparation des pouvoirs qui sont contrôlés par la Cour d'arbitrage.

La Cour d'arbitrage n'est compétente qu'à l'égard des normes à caractère législatif, c'est-à-dire des lois fédérales et des décrets et ordonnances des entités fédérées.

La Cour d'arbitrage se compose de douze juges, soit six juges d'expression française et six juges d'expression néerlandaise. Dans chaque groupe linguistique, la moitié est constituée d'anciens parlementaires et l'autre moitié de juristes de haut niveau (hauts magistrats de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat, professeurs d'université et référendaires (assistants) à la Cour d'arbitrage). Ils sont nommés par le Roi sur la proposition du Sénat ou de la Chambre des représentants délibérant à la majorité des deux tiers, de manière à assurer une représentation équilibrée des grands courants politiques au sein de la Cour. Chacun des deux

groupes linguistiques élit en son sein un président. Les deux présidents exercent la présidence alternativement un an sur deux. Assistés de quatorze référendaires et de deux greffiers, la Cour est organisée de manière à éviter la prépondérance d'un groupe linguistique sur l'autre.

La Cour peut être saisie soit par un recours en annulation, émanant d'un gouvernement ou d'un président d'assemblée ou encore de toute personne justifiant d'un intérêt, ou par une question préjudicielle émanant de toute juridiction. Une demande de suspension peut être

jointe au recours en annulation afin d'éviter l'exécution immédiate de la norme attaquée pendant la durée de l'examen du recours principal; pour que cette demande soit accueillie, le requérant doit invoquer des moyens sérieux et établir un risque de préjudice grave difficilement réparable. Dès qu'une question relevant de la compétence de la Cour d'arbitrage est soulevée devant une juridiction, celle-ci a l'obligation de saisir la Cour.

Les arrêts d'annulation ont un effet rétroactif et font disparaître la loi, le décret ou l'ordonnance annulés. Les arrêts de rejet des recours en annulation sont obligatoires, quant à la solution retenue, pour l'ensemble des juridictions. Les arrêts prononcés au contentieux préjudiciel lient la juridiction qui a posé la question ainsi que celles qui seront saisies de la suite de l'affaire. Cette réponse n'a donc pas d'effet absolu, mais les juridictions peuvent toutefois se dispenser de poser une nouvelle question lorsqu'elles ont connaissance d'un arrêt portant sur le problème posé.

6. Outre diverses juridictions administratives organisées au sein de l'Etat, des communautés, des régions, des provinces ou des communes, qui peuvent statuer sur des contentieux à caractère politique, le Conseil d'Etat dispose d'une compétence générale d'annulation à l'égard de l'ensemble des actes administratifs, notamment à l'égard des actes individuels et des règlements des gouvernements fédéral, communautaires et régionaux, ainsi que des autorités décentralisées.

C'est la section d'administration qui joue ce rôle, la section de législation étant, comme exposé ci-dessus, consacrée à un rôle consultatif dans l'élaboration des lois et des règlements.

La section d'administration du Conseil d'Etat peut être saisie par toute personne physique ou morale, de droit privé ou de droit public, justifiant d'un intérêt; une demande de suspension, qui doit exposer des moyens sérieux et qui doit indiquer les motifs pour lesquels l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable, peut être jointe à la requête en annulation.

L'arrêt d'annulation a un effet rétroactif absolu, en manière telle que l'acte est en principe sensé n'avoir jamais eu d'existence.

Pour être complet, il faut indiquer enfin que les décisions des juridictions administratives peuvent être annulées par le Conseil d'Etat pour des motifs d'illégalité.

Les juridictions de l'Ordre judiciaire

7. Les juridictions du pouvoir judiciaire sont exclusivement compétentes en matière pénale ainsi que pour le contentieux des droits subjectifs à caractère civil, outre le contentieux des droits politiques non attribués aux juridictions administratives.

L'organisation en plusieurs niveaux territoriaux permet en principe l'exercice de voies de recours ainsi que d'un pourvoi devant la Cour de cassation, laquelle n'est compétente que pour annuler (« casser ») les décisions judiciaires définitives et non susceptibles d'appel, uniquement pour des motifs tirés de la violation de règles de droit.

§ 3.- Les notions de conflits de compétences et de conflits d'intérêts - le Comité de concertation

8. Les conflits de compétences sont des conflits juridiques, naissant de la violation des règles de répartition des compétences entre l'Etat et les entités fédérées ainsi qu'entre ces dernières. Ces règles figurent dans la Constitution ou dans des lois prises en vertu de celle-ci. Ces conflits s'examinent donc essentiellement selon des méthodes à caractère juridique, par la confrontation de la norme en cause à la règle de référence.

Les conflits d'intérêt naissent de divergences à caractère plutôt politique, portant sur les incidences que peut avoir un acte ou une norme sur la politique menée par l'Etat fédéral ou une entité fédérée. L'appréciation de ce type de conflit relève normalement d'organes politiques.

Le Comité de concertation

9. Le comité de concertation est un organe exclusivement politique, composé de manière à assurer à la fois la parité linguistique (c'est-à-dire la représentation des deux communautés de population principales en Belgique) et une parité entre l'Etat fédéral et les entités fédérées, et ce selon le mécanisme suivant.

Six membres (trois francophones et trois néerlandophones) représentent le gouvernement fédéral et six autres les gouvernements de communautés et de régions. Le Gouvernement communautaire flamand (exerçant également les compétences de la Région flamande) est représenté par deux membres (néerlandophones), la Communauté française et la Région wallonne est représentée par un membre chacun (deux francophones) et la Région de Bruxelles-Capitale est représentée par un ministre francophone et un ministre néerlandophone. Lorsque la Communauté germanophone est en cause, un représentant du Gouvernement germanophone participe à avec voix délibérative aux côtés des concertations.

Le Comité de concertation délibère selon la procédure du consensus : la décision qu'il rend doit résulter de la constatation qu'aucun de ses membres ne s'oppose à la résolution à prendre. Aucun recours n'est prévu en l'absence de consensus.

§ 4.- La prévention et le règlement des conflits de compétences

I. La prévention des conflits de compétences

10. La prévention des conflits de compétences est assurée par le Conseil d'Etat et éventuellement par le comité de concertation.

Lorsque, selon l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, un avant-projet ou une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance ainsi qu'un amendement ou un projet d'amendement à un pareil texte excède la compétence de l'Etat, de la Communauté ou de la Région, cet avant-projet, cette proposition ou cet amendement sont renvoyés au comité de concertation.

Il est à remarquer que le Conseil d'Etat a toujours la possibilité d'émettre un avis portant sur le respect des règles de répartition des compétences puisque, même en cas d'urgence, l'avis de la section de législation est requis sur ces questions.

Le comité de concertation donne dans les quarante jours son avis sur la question de savoir s'il y a bien un excès de compétence. Si tel est le cas, il demande à l'autorité compétente de corriger l'avant-projet ou de déposer devant l'assemblée saisie les amendements qui déterminent et qui font cesser cette excès de compétence.

Il convient de rappeler que le comité de concertation ne statue que par consensus.

II. Le règlement des conflits de compétences

11. Le règlement des conflits de compétences est confié à la Cour d'arbitrage ou au Conseil d'Etat.

12. Lorsque la norme à laquelle un excès de compétence est imputé a un texte à caractère législatif (il s'agit alors d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance), chaque gouvernement (fédéral ou fédéré) et chaque président d'assemblée à la demande de deux tiers de ses membres, peut saisir, sans avoir à justifier d'un intérêt, la Cour d'arbitrage pour qu'elle annule le texte incriminé. Ce recours en annulation est également ouvert à toute personne physique ou morale, de droit privé ou de droit public (une commune par exemple), qui doit toutefois justifier alors d'un intérêt à agir.

Comme on l'a vu plus haut (sous le n° 5), la Cour d'arbitrage peut également être saisie par toute juridiction par la voie préjudicielle, pour se prononcer sur le respect par un législateur des règles de répartition des compétences.

Lorsque la norme en cause a un caractère réglementaire, c'est le Conseil d'Etat qui peut être saisi d'un recours en annulation par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt. Ce recours doit être introduit dans les soixante jours qui suivent la publication de l'acte en cause.

En tout état de cause, l'ensemble des juridictions a la possibilité, et même l'obligation, de ne pas appliquer un texte réglementaire si celui-ci est contraire à la loi, au décret, à l'ordonnance ou à tout autre norme supérieure, comme la Constitution ou une convention internationale directement applicable, et ce selon le mécanisme de l'exception d'illégalité. En conséquence, si un règlement invoqué devant une juridiction viole une règle de répartition des compétences, cette juridiction ne l'appliquera pas dans le cas d'espèce.

§ 5.- La prévention et le règlement des conflits d'intérêts

I. Les accords de coopération

14. D'une manière générale, l'Etat fédéral, les communautés et les régions peuvent conclure entre eux de manière facultative des accords de coopération, à mettre ensuite en œuvre par l'adoption de mesures législatives ou réglementaires, qui portent sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences

propres, ou sur le développement d'initiatives en commun. Cette technique vise à assurer une bonne coordination dans des domaines dans lesquels les politiques de l'Etat fédéral et des entités fédérées disposent de pouvoirs complémentaires. Ces accords ne peuvent donner lieu à aucun transfert de compétences entre les collectivités concernées.

En outre, dans certains domaines spécialement prévus par la loi, ces accords de coopération doivent obligatoirement être conclus, notamment dans certains aspects de la politique de l'eau, des transports, des relations internationales, etc.

Le respect des accords de coopération est assuré par des juridictions de coopération créées spécialement dans chacun de ces accords, et composé d'arbitres désignés par chacune des parties. Ces juridictions ne peuvent toutefois que constater les manquements aux accords et les sanctionner notamment sur le plan financier, mais leur sentences ne peuvent avoir pour effet l'annulation d'une norme, même contraire à un accord.

Les accords de coopération obligatoires ne peuvent être confiés qu'à la seule compétence des juridictions de coopération, tandis que les accords de coopération facultatifs peuvent, quant à eux, ne prévoir de juridictions de coopération et créer un système de recours aux juridictions ordinaires.

II. Les conférences interministérielles

15. Le comité de concertation peut instaurer des organes de rencontre entre les ministres des différents gouvernements. Ces conférences interministérielles permettent aux autorités représentées de coordonner leur politique et donnent l'occasion de négocier les accords de coopération.

Une conférence interministérielle de la politique étrangère est obligatoirement constituée, et ce afin d'assurer la cohérence des relations extérieures de la Belgique, rendues d'autant plus nécessaires que les communautés et les régions disposent du pouvoir de conclure des traités dans les limites de leurs compétences matérielles.

Signalons en outre que le comité de concertation organise en son sein une concertation annuelle pour la politique fiscale.

III. Les mécanismes de concertation au sens large

16. Les lois organisant les répartitions des compétences entre l'Etat, les communautés et les régions prévoient dans les matières particulières qu'elles définissent divers mécanismes de concertation au sens large. Dans le sens croissant, on peut énumérer les mécanismes suivants :

- l'information;

- l'avis préalable, qui ne lie aucune des deux autorités;

- l'association, qui met davantage les autorités concernées sur un pied d'égalité en vue d'instaurer entre elles un véritable dialogue et qui peut porter sur l'élaboration d'une règle, sur la décision elle-même ou sur la gestion ou le contrôle d'un service, d'une institution ou d'un organisme;

- la concertation qui tente à ce que les décisions prises en certaines matières le soient dans le respect des points de vues de chacun;

- l'accord, qui implique en réalité un véritable partage du pouvoir de décision.

Le non respect de ces formalités est assimilé à la violation d'une règle de répartition des compétences, en manière telle que la Cour d'arbitrage ou le Conseil d'Etat, selon que l'acte en cause a un caractère législatif ou réglementaire, sont compétents pour en constater la violation.

IV. Le recours au Comité de concertation

17. Le Comité de concertation, dont les traits principaux de la composition sont exposés plus haut, sous le n° 9, doit être saisi selon les deux modalités suivantes :

1°) Lorsque un projet ou une proposition de texte législatif ou un amendement à un pareil texte est discuté devant une assemblée législative (fédérale, communautaire ou régionale), une autre assemblée peut demander que la procédure soit suspendue en vue d'une concertation. La demande de suspension doit être adoptée par les trois quarts des voix de l'assemblée.

La procédure est suspendue pendant soixante jours, délai pendant lequel les deux assemblées se concertent en vue de tenter d'obtenir un consensus entre elles.

Si cette concertation n'a pas abouti, le Sénat est saisi du litige et rend dans les trente jours un avis motivé au Comité de concertation, lequel dispose de trente jours pour prendre une décision selon la procédure du consensus.

Si la suspension est demandée par une chambre législative fédérale, le Comité de concertation est saisi directement, sans passer par l'avis du Sénat, qui risque d'être partial, et il dispose de soixante jours pour prendre sa décision.

2°) Si l'acte en projet a un caractère réglementaire, c'est un gouvernement (fédéral ou fédéré) qui peut suspendre de la même manière la procédure en saisissant le Comité de concertation. Celui-ci rend une décision selon la procédure du consensus dans les soixante jours. Cette procédure s'applique tant aux projets de décisions qu'aux décisions elles-mêmes; dans ce dernier cas, la décision ou son exécution est suspendue pendant le délai.

Le Comité de concertation peut demander à la section de législation du Conseil d'Etat de donner un avis motivé dans les huit jours sur le point de savoir si le conflit ne recèle pas en réalité un conflit de compétences. Si, selon la réponse du Conseil d'Etat, tel est le cas, la procédure devant le Comité de concertation est définitivement clôturée. Il convient en effet alors de mettre en œuvre les procédures de prévention et de règlement des conflits de compétences.

Conclusion

19. Fondé sur le caractère exclusif des compétences des entités fédérées et en conséquence sur l'absence de hiérarchie des normes entre celles émanant de l'Etat fédéral et celles émanant des entités fédérées, le fédéralisme belge accorde une autonomie très large aux communautés et aux régions.

S'exerçant dans un contexte de la présence de deux grandes communautés de populations, néerlandophone et francophone, au sein de l'Etat belge, le fédéralisme échappe difficilement à une logique duale.

Si les mécanismes de prévention et de règlement des conflits de compétences donnent lieu à des résultats heureux, notamment grâce à l'intervention d'organes indépendants à caractère juridictionnel (les sections de législation et d'administration du Conseil d'Etat et la Cour d'arbitrage), les règles relatives aux conflits d'intérêts donnent lieu à un bilan plus contrasté.

Les accords de coopération, les conférences interministérielles et les mécanismes de concertation au sens large donnent lieu à des initiatives concrètes et effectives ; ceci s'explique par le fait que ces techniques sont utilisées dans des matières dans lesquelles les politiques sont naturellement complémentaires et dans lesquelles les initiatives sont volontaires.

En revanche, le Comité de concertation, qui agit dans un cadre davantage conflictuel, doit assez souvent constater un défaut de consensus soit entre les représentants de l'Etat fédéral et ceux des entités fédérées soit entre les représentants francophones et les représentants néerlandophones. Comme les délibérations du Comité de concertation ne doivent pas nécessairement donner lieu à une décision et qu'elles peuvent aboutir à un constat de carence, sans appel possible, ces mécanismes peuvent donner des résultats décevants.

Dans l'ensemble, tant que la volonté des deux grandes communautés de population belges manifestent, notamment par l'intermédiaire de leurs représentants politiques, le souhait de maintenir le cadre d'une expérience fédérale commune, l'ensemble des mécanismes envisagés donne des résultats globalement satisfaisants.

- - - - -