

LA SURVEILLANCE DES RELATIONS INTERNATIONALES CONVENTIONNELLES DES COLLECTIVITÉS FÉDÉRÉES

Les exemples de la Belgique et de la Suisse

PAR

YVES LEJEUNE

PROFESSEUR ORDINAIRE À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Les relations extérieures (1) de toutes les catégories de collectivités publiques infra-étatiques s'ordonnent autour d'une distinction entre celles qui sont régies par le droit international public et celles qui, placées «à bas niveau» (*low level relations*), échappent à son emprise et relèvent d'un ou plusieurs droits internes. Les secondes, souvent dénommées en France «relations de coopération décentralisée», seraient plus heureusement appelées «relations publiques infra-étatiques» (2) ou – pour s'aligner sur la nouvelle terminologie du Conseil et du Parlement de l'Union européenne – relations extérieures de «coopération territoriale» (3).

Faut-il rappeler à cet égard que deux types essentiels de relations publiques infra-étatiques peuvent être distingués? Il y a «coopération transfrontalière» quand les collectivités ou autorités territoriales collaborent avec les collectivités voisines d'autres Etats; si elles collaborent avec des collectivités étrangères non contiguës, on retient généralement aujourd'hui l'appellation de

(1) Au sens où nous l'entendons, l'expression «relations extérieures» des collectivités publiques infra-étatiques recouvre uniquement les rapports que ces dernières établissent avec des institutions politiques ou administratives étrangères.

(2) Voir nos observations intitulées «Vers un droit européen de la coopération transfrontalière», dans *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts. Les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 3-16, ici pp. 10 et 11.

(3) La «coopération territoriale européenne» apparaît, pour la période 2007-2013 à tout le moins, comme l'un des trois objectifs de la politique de cohésion de l'Union européenne, pour suivis à l'intervention des Fonds structurels et du Fonds de cohésion (règlement n° 1083/2006 du Conseil, du 11 juillet 2006, portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion [J.O., L 210 du 31 juillet 2006, p. 25], considérants 4 et 9).

«coopération inter-territoriale» (ou «interrégionale», dans la terminologie communautaire). Dans le règlement général sur les fonds structurels et le Fonds de cohésion, le Conseil de l'Union européenne distingue cependant une troisième forme de «coopération territoriale», qui ne se différencie de la précédente que par l'implication des Etats eux-mêmes et par la volonté de promouvoir le développement intégré de vastes zones transétatiques : la coopération dite «transnationale» (4).

Dans les lignes qui suivent, on évoquera, non pas ces relations transfrontières, mais les relations conventionnelles *de droit international* nouées par des collectivités infra-étatiques (5). Parmi les collectivités de ce type, il en est quelques-unes qui, dans certains Etats européens, jouissent de compétences conventionnelles internationales en vertu d'une habilitation donnée par le droit constitutionnel de l'Etat fédéral qui les abrite : ce sont les *Länder* allemands et autrichiens, les Communautés et les Régions belges, les «Entités» de Bosnie-Herzégovine ainsi que les Cantons suisses. Les Constitutions respectives de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, de la Bosnie-Herzégovine et de la Suisse accordent en effet aux unités constitutives de ces Etats le droit de conclure des traités (6). Elles en font usage pour régler leurs propres relations extérieures avec des collectivités fédérées d'autres pays ou avec des

(4) L'objectif communautaire de «coopération territoriale européenne» se décline donc sous trois volets : coopération **transfrontalière** «par des initiatives conjointes locales et régionales»; coopération **interrégionale** «au niveau territorial approprié» – nous nous en tiendrons pour notre part à l'appellation de coopération «inter-territoriale» –; et coopération **transnationale** «par des actions favorables au développement territorial intégré en liaison avec les priorités de la Communauté» (règlement n° 1083/2006 précité, art. 3, §2, *litt.* c). Le règlement n° 1082/2006 du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) prévoit que ce groupement «a pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale, ci-après dénommée 'coopération territoriale', entre ses membres» (art. 1^{er}, §2).

(5) Nous laisserons de côté les relations non conventionnelles, notamment celles de représentation internationale. Dans la pratique constitutionnelle contemporaine, les collectivités fédérées ne disposent plus d'un véritable droit de représentation autonome. Certes, de nombreuses collectivités régionales entretiennent des délégations, agences, offices ou bureaux de liaison soit auprès d'organisations internationales comme les Communautés européennes, soit dans certaines métropoles d'Europe, d'Amérique ou d'Asie. Toutefois ces relations ne sont pas réciproques, l'échange de «représentants» entre une collectivité régionale et un Etat étant inconnu de la pratique; elles revêtent donc une forme spécifique qui interdit de les assimiler à des relations diplomatiques ou consulaires.

(6) Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, art. 32, al. 3; Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche, art. 16, al. 1^{er}; Constitution belge coordonnée le 17 février 1994, art. 167, §§1^{er} et 3; Constitution de la Bosnie-Herzégovine, art. III, §2, *litt.* a et d; Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999, art. 56.

Etats étrangers, plus rarement avec des organisations internationales (7).

L'objectif de la présente étude est d'examiner l'ampleur du contrôle de l'Autorité fédérale sur l'exercice de cette compétence par les collectivités fédérées. L'on pourrait penser que ces dernières, parce qu'elles jouissent d'une autonomie sans commune mesure avec celle des collectivités simplement décentralisées, échappent à tout contrôle ou à toute tutelle de légalité ou d'opportunité lorsqu'elles développent des relations conventionnelles internationales. À l'inverse, il est bien connu que les collectivités décentralisées qui souhaitent conclure un accord de coopération transfrontalière ou inter-territoriale sont soumises à un contrôle administratif du respect des compétences et de la procédure prévues par le droit interne de l'Etat dont elles relèvent.

En réalité, l'octroi d'une autonomie véritable aux parties constituantes d'un Etat fédéral, fût-ce en matière internationale, est toujours la conséquence juridique de la création, par l'Etat, de personnes morales distinctes mais dépendant de lui. Un impératif apparaît : celui de la cohérence de l'action des diverses autorités, centrales, fédérées ou décentralisées. La Constitution fédérale doit donc mettre le pouvoir central en mesure de garantir le respect du principe de spécialité des compétences propres aux différentes collectivités intégrées dans l'Etat. Elle doit aussi permettre à l'Etat de préserver son unité dans l'ordre international et de garantir la cohérence de sa politique extérieure.

Si l'on s'en tient aux collectivités fédérées, plusieurs formules s'offrent à cet égard au Constituant. Il peut conserver à l'autorité centrale une compétence internationale générale, concurrente à celle des collectivités fédérées. Il peut aussi accorder à l'autorité fédérale un pouvoir de direction ou de coordination des rapports avec les Etats étrangers et les organisations internationales. Il peut encore ériger des limites constitutionnelles et instaurer des mécanismes de surveillance ou de contrôle de l'activité internationale des unités constitutives de l'Etat. Il les soumet en outre à la juridiction obligatoire d'un tribunal supérieur chargé de trancher les différends

(7) Voir de nombreux exemples de la pratique allemande et de la pratique suisse dans U. BEYERLIN et Y. LEJEUNE, *Sammlung der internationalen Vereinbarungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Springer, 1994; et dans Y. LEJEUNE, *Recueil des accords internationaux conclus par les Cantons suisses*, Berne et Francfort, P. Lang, 1982.

entre elles et avec l'Etat fédéral. Tous les Etats à structure fédérale connaissent des règles constitutionnelles de ce type. On ne retiendra ici pour les illustrer, *brevitatis causa*, que les «cas» de la Belgique et de la Suisse. Le premier est récent : il a aujourd'hui à peine quinze ans. Le second est le plus ancien, si l'on excepte les Etats-Unis : il remonte à 1848.

Dans un premier temps, l'on s'efforcera de circonscrire l'étendue de la compétence des Cantons suisses ainsi que des Communautés et des Régions belges en matière de conclusion de traités, en distinguant la compétence matérielle qui leur est dévolue de la détermination des partenaires avec lesquels ils peuvent traiter (I). Ensuite, on examinera les limites imposées par la Constitution à cette compétence; elles sont aussi bien matérielles que formelles (II). L'analyse préalable de ces questions est indispensable pour comprendre les techniques de surveillance et de contrôle de l'exercice de la compétence conventionnelle internationale (III).

I. — L'ÉTENDUE DE LA COMPÉTENCE CONVENTIONNELLE INTERNATIONALE

A. — *La compétence internationale ratione materiae*

1. *En droit belge*

Après une longue évolution institutionnelle, la Belgique est devenue un Etat fédéral composé de Communautés et de Régions. La fédéralisation de l'Etat s'est accompagnée d'un partage des compétences internationales calqué sur la répartition des compétences législatives et administratives internes. La Constitution belge autorise en effet les Communautés et les Régions à conclure des traités portant sur toute matière relevant de leur compétence interne (8). Celle-ci est quantitativement très importante; elle est déterminée par la Constitution elle-même et par la loi spéciale (quasi-constitutionnelle) de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et comprend notamment les matières socioculturelles, l'enseignement, l'aménagement du territoire, l'environnement et la conservation de la nature, l'économie régionale et l'emploi, l'énergie, les routes et les trans-

(8) Const. belge, art. 167, §3.

ports en commun, l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales (9). Il est très remarquable que ce champ matériel soit le plus étendu parmi ceux que les Constitutions attribuent à des collectivités publiques infra-étatiques en matière internationale.

La Constitution interdit au Roi, c'est-à-dire au gouvernement fédéral, de conclure des traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence des Communautés ou des Régions (10). Autrement dit, la compétence internationale de celles-ci est exclusive. Le *treaty-making power* est fractionné entre les autorités fédérales, communautaires et régionales suivant les lignes du partage des compétences législatives et administratives. Il y a donc, en principe, parallélisme parfait des compétences internes et externes dévolues soit aux autorités fédérales, soit aux autorités fédérées.

En raison de cette exclusivité, le droit constitutionnel belge prescrit une procédure particulière de conclusion des traités portant à la fois sur des matières fédérales, régionales ou communautaires : ce sont des traités «mixtes» que l'Etat et ses collectivités constitutives sont tenus de négocier ensemble sur un pied d'égalité (11). La compétence internationale exclusive des Communautés et des Régions interdit à l'Autorité fédérale de conclure seule de tels traités : cela constituerait un empiétement partiel sur le domaine réservé à ces collectivités fédérées.

Cette limitation de l'étendue de la compétence conventionnelle internationale de l'Autorité fédérale n'est pas incompatible avec la règle qui veut que tout Etat – peu importe qu'il soit unitaire ou fédéral – ait une capacité plénière de conclure des traités (12). En effet, la capacité de l'Etat belge n'est pas amoindrie par l'effet de l'octroi aux Communautés et aux Régions d'un *jus tractati* exclusif : il s'agit d'une pure répartition interne de compétences au sein d'un sujet étatique unique dont la capacité internationale demeure entière (13).

(9) Const. belge, art. 127, 128 et 129 (matières relevant des Communautés); loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 4 et 5 (matières relevant des Communautés), 6 et 7 (matières relevant des Régions).

(10) Const. belge, art. 167, §2.

(11) Sur la procédure de conclusion des traités «mixtes», voir *infra*, p. 128.

(12) Convention de Vienne sur le droit des traités, article 6.

(13) Voir sur la question Y. LEJEUNE, «Le droit fédéral belge des relations internationales», *R.G.D.I.P.*, 1994, 577-628, ici p. 592.

Pareille situation est cependant inédite en droit constitutionnel comparé (14) : dans tous les autres Etats fédéraux dont les collectivités constitutives sont investies du droit de conclure certains traités, l'autorité fédérale conserve un *treaty-making power* général, les collectivités constitutives ne disposant que d'une compétence internationale concurrente. En d'autres termes, les Constitutions de ces Etats habilient l'autorité fédérale à conclure des traités sur n'importe quel objet, sans tenir compte de la répartition interne des compétences.

2. En droit suisse

Il en va ainsi en Suisse (15), dont les collectivités fédérées peuvent également conclure des traités dans tous les domaines relevant de leur compétence interne (16). La Constitution antérieure, qui datait du 29 mai 1874, leur « conserv[ait] exceptionnellement » le droit de conclure des traités « sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police » (17). Cette énumération aujourd'hui disparue remontait à la Constitution initiale du 12 septembre 1848.

La plupart des traités des Cantons relevaient, et relèvent encore aujourd'hui, de la catégorie des accords de voisinage : ils ont été passés avec des Etats ou des *Länder* voisins. Toutefois, en raison des tendances longtemps centralisatrices du fédéralisme suisse, nombre d'anciens traités cantonaux encore en vigueur concernent des « rapports de voisinage » dans des domaines qui ont été soustraits à

(14) Voir en ce sens : L. WILDHABER, *Treaty-making Power and Constitution*, Bâle et Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1971, n^{os} 138-140, 149, 170, 181 ; D. BLUMENWITZ, *Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge*, Munich, C.H. Beck, 1972, pp. 183-185 et 205-206 ; P. GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, t. I^{er}, 1^{ère} éd., Genève, Georg, 1953, pp. 307-309 ; Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, Paris, L.G.D.J., 1984, pp. 118-119 et 292-293. Voir pourtant : Commission de Venise, *Les entités fédérées et régionales et les traités internationaux*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, doc. CDL-INF (2001) 3, accessible sur [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)003-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)003-f.asp), p. 4 : selon le rapport de la Commission, l'Argentine pratiquerait aussi le parallélisme des compétences, bien que celui-ci connaisse d'importantes limites. Sur ces dernières, voir Y. LEJEUNE, « Les compétences internationales des collectivités territoriales en droit comparé », *Revue Lamy Collectivités territoriales (R.L.C.T.)*, janvier 2007, n^o 20, pp. 55-58, ici pp. 56 et 57.

(15) La pratique, la jurisprudence et la doctrine suisses admettent en effet que la répartition des compétences internes ne limite pas l'étendue du *treaty-making power* fédéral. Voir les références citées par Y. LEJEUNE, *Le statut international...* (1984), n^o 80, p. 119.

(16) Const. suisse, art. 56, § 1^{er}.

(17) Const. suisse du 29 mai 1874, art. 9 (ci-après : ancienne Const. suisse).

la compétence *interne* des Cantons pour relever aujourd'hui de celle de l'Autorité fédérale. Cette extension continuelle de la compétence législative de la Confédération – ainsi appelle-t-on encore, en Suisse, l'Autorité fédérale – au détriment des Cantons a entraîné la diminution corrélative des domaines dans lesquels ceux-ci pouvaient régler leurs «rapports de voisinage» sur le plan international.

Les domaines relevant de l'économie publique et de la police ne sont pas plus faciles à cerner. Devant la difficulté de donner à ces matières un contenu précis, la doctrine dominante soutenait depuis longtemps que les Cantons avaient la faculté de traiter dans tous les domaines où ils pouvaient légiférer (18); et la pratique cantonale consacrait l'existence de traités cantonaux qui ne réglaient en aucune manière des relations de voisinage, des questions d'économie publique ou de police (19).

En autorisant les Cantons à conclure des traités «dans les domaines relevant de leur compétence», la Constitution de 1999 s'est donc bornée donc à prendre acte de l'interprétation doctrinale antérieure et de l'évolution de la pratique cantonale.

B. – *La compétence internationale ratione personae*

De la délimitation du champ matériel constitutionnellement ouvert aux conventions internationales des collectivités fédérées belges et suisses, on passe à la détermination des partenaires étrangers avec lesquels elles sont autorisées à traiter.

1. *En droit belge*

Les Communautés et les Régions belges peuvent conclure des traités avec tous les Etats et organisations internationales, à la condition expresse que les uns et les autres soient reconnus par la Belgique et entretiennent avec elles des relations diplomatiques (20). Le droit

(18) Voir Y. LEJEUNE, *Le statut international* ... (1984), n° 81, pp. 120 et 121.

(19) Notamment un accord sur l'enseignement universitaire et cinq conventions avec le Saint-Siège sur l'organisation diocésaine et les rapports entre l'Eglise catholique et le Canton contractant (voir Y. LEJEUNE, *op. cit.*, n°s 82-83, pp. 121-124).

(20) On peut dégager cette condition de l'article 81, §4, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, qui organise une procédure de suspension de la négociation du traité envisagé si «1° la partie cocontractante n'est pas reconnue par la Belgique; 2° la Belgique n'entretient pas de relations diplomatiques avec la partie cocontractante; 3° il ressort d'une décision ou d'un acte de l'Etat que les relations entre la Belgique et la partie cocontractante sont rompues, suspendues ou gravement compromises».

belge n'autorise donc pas l'établissement de relations conventionnelles internationales entre les Communautés ou Régions et des personnes de droit international que l'Etat fédéral n'a pas reconnues ou avec lesquelles il a suspendu ou rompu ses relations diplomatiques.

La condition de reconnaissance internationale du partenaire étranger soulève au moins deux questions. Celle de ses modalités, tout d'abord. Celle de son utilité, ensuite.

Les modalités de la reconnaissance ? Les travaux préparatoires les évoquent spécialement à propos des organisations internationales et des collectivités fédérées étrangères. «Les organisations internationales sont considérées comme reconnues [...] si la Belgique en est membre ou y est accréditée». Quant à la reconnaissance des Etats fédérés possédant le droit de conclure des traités, elle se réaliserait implicitement dans la reconnaissance de l'Etat fédéral lui-même (21) (22).

L'utilité de la reconnaissance ? Il s'agit manifestement de sauvegarder la cohérence de la politique étrangère belge en évitant que les Communautés et les Régions ne traitent avec des Etats, des parties d'Etat ou des organisations internationales avec lesquelles l'Etat fédéral n'a pas de relations diplomatiques ou avec lesquelles ces relations ont été «rompues, suspendues ou gravement compromises» (23).

2. *En droit suisse*

Alors que la version française de la Constitution de 1874 évoquait le droit de conclure des traités «avec les Etats étrangers» (24), l'article 56 de la Constitution actuelle utilise une formule plus large et plus imprécise : «traités avec l'étranger». Il est vrai que la version allemande de la Constitution de 1874 parlait déjà de «*Verträge mit dem Auslande*». Les auteurs s'accordent à considérer que la Constitution évoque en ces termes les accords conclus avec toutes les personnes de droit international qui peuvent être parties à un traité.

(21) *Doc. parl.*, Sénat de Belgique, sess. extr. 1991-1992, n° 457/1, p. 4.

(22) Sur le caractère artificiel de ces prétendues reconnaissances, voir J. VERHOEVEN, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Paris, Pédone, 1975, p. 169; Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 117 et 380, n°s 79 et 283.

(23) Selon la loi spéciale, cette condition implique «une décision ou un acte de l'Etat», par exemple «le rappel d'un ambassadeur ou une décision de suspension de la coopération ou d'un accord commercial existant».

(24) Ancienne Const. suisse, art. 9.

La question se pose néanmoins de savoir si l'applicabilité de l'article 56 n'est pas subordonnée à la reconnaissance de la Partie contractante étrangère par la Confédération. Cette condition n'est pas mentionnée expressément par la Constitution suisse, mais il n'est guère douteux qu'un traité cantonal conclu avec un partenaire étranger non reconnu par le Conseil fédéral serait considéré comme « contraire aux intérêts de la Confédération » : il s'agit d'une limitation matérielle explicite à la compétence conventionnelle internationale des Cantons, comme on le verra ci-dessous.

II. — LES LIMITATIONS À LA COMPÉTENCE CONVENTIONNELLE INTERNATIONALE

A. — *Les limites matérielles*

1. *En droit suisse*

Selon l'article 56, §2, de la Constitution suisse, les traités des Cantons ne peuvent être « contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres Cantons ». Pour l'essentiel, cette règle concorde avec le droit constitutionnel antérieur qui, expressément ou implicitement, interdisait aux Cantons la conclusion de traités :

- « de nature politique » aux yeux du gouvernement fédéral ;
- « contraires à la Confédération », c'est-à-dire empiétant sur les attributions fédérales ou lésant les intérêts de la Confédération ;
- contraires aux engagements pris envers d'autres Cantons dans des accords intercantonaux antérieurs (25).

La compétence internationale des Cantons est une compétence d'attribution : elle ne porte que sur les matières relevant de leur compétence interne. Il est donc dans la nature des choses qu'aucun traité cantonal ne puisse être « contraire au droit de la Confédération », c'est-à-dire au droit fédéral (26). Ce n'est pas une limite matérielle supplémentaire. Parmi les traités cantonaux qui

(25) Ancienne Const. suisse, art. 9. Voir Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 124-126, n^{os} 84 et 85.

(26) Pour que l'interdiction de conclure des traités cantonaux « contraires au droit de la Confédération » puisse avoir une portée juridique propre, il faudrait que la Confédération enfreigne la répartition constitutionnelle des compétences et adopte des mesures dans un domaine de compétence cantonale : les Cantons ne pourraient plus alors conclure de traités modifiant ces mesures en raison de la primauté du droit fédéral proclamée par l'article 49 de la Constitution suisse.

empiéteraient sur la compétence fédérale, on peut citer à titre d'illustration historique les « capitulations militaires », conventions par lesquelles les Cantons de l'ancienne Confédération s'obligeaient à fournir des troupes à des Etats étrangers (27). La Constitution de 1874 en interdisait encore expressément la conclusion (28).

Parmi les traités cantonaux qui nuiraient aux *intérêts* de la Confédération, on peut certainement mentionner ceux qui seraient conclus avec des Parties contractantes étrangères non reconnues par la Suisse ou avec lesquelles les relations diplomatiques seraient « rompues, suspendues ou gravement compromises » (29).

À cette énumération, il faut ajouter l'interdiction de conclure des traités sur des objets déjà réglés par traité fédéral, même sur une matière de compétence législative cantonale. En effet, les Cantons ne peuvent conclure de traités qu'à défaut de traité fédéral portant sur le même objet, en application du principe de la primauté du droit fédéral suisse (30). Il n'en irait autrement que si le traité cantonal assurait l'exécution d'un traité fédéral antérieur.

2. *En droit belge*

La loi spéciale de réformes institutionnelles (31) énumère les conditions qui autorisent l'autorité fédérale à suspendre la négociation, voire l'exécution d'un traité régional ou communautaire (32). De la sorte, elle précise les limites du *treaty-making power* des collectivités constitutives de l'Etat.

La plus importante limitation (33) est matérielle. Il s'agit de l'obligation de respecter les « obligations internationales ou supranationales de la Belgique » (art. 81, §4, 4°). Formulée en termes particulièrement larges, cette limite vise non seulement les engagements

(27) Moyennant l'attribution d'un statut particulier à ces mercenaires et le paiement aux autorités cantonales de pensions annuelles.

(28) Ancienne Const. suisse, art. 11. – Le service militaire à la solde de Puissances étrangères a été aboli en 1848, mais les capitulations militaires encore existantes à ce moment subsistèrent jusqu'à ce que le gouvernement suisse puisse en obtenir conventionnellement l'abrogation. Voir Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 175, n° 118 et les réf. citées en notes 349 et 350.

(29) Voir sur ce thème Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 117 et 118, n° 79.

(30) *Id.*, pp. 127 et 128, n° 86.

(31) Celle-ci est expressément habilitée par la Constitution à « arrêter les modalités de conclusion » des traités régionaux et communautaires (art. 167, §1^{er}, al. 2, et 128, §1^{er}, al. 2; art. 167, §4).

(32) Sur la surveillance fédérale de la conclusion et de l'exécution des traités communautaires ou régionaux, voir *infra*, p. 136.

(33) Les autres limitations sont de nature procédurale (voir *infra*, p. 127).

internationaux conventionnels ou unilatéraux présents et à venir de l'Etat fédéral, mais encore les obligations incombant à la Belgique comme aux autres Etats en vertu du droit international général.

En revanche, le *treaty-making power* des Communautés et des Régions belge ne connaît pas de limitation constitutionnelle explicite résultant du caractère prétendument politique du traité envisagé, de sa contrariété aux intérêts de l'Etat fédéral ou son incompatibilité avec la politique extérieure de celui-ci.

B. – *Les limites formelles*

1. *En droit belge*

En droit constitutionnel belge, aucune intervention fédérale n'est requise pour autoriser une collectivité fédérée à entrer en relations conventionnelles avec un Etat étranger ou avec une organisation internationale. La seule limitation formelle de la compétence conventionnelle internationale des Communautés et des Régions réside dans l'obligation d'informer au préalable le Roi, c'est-à-dire le gouvernement fédéral, de l'intention des gouvernements fédérés «d'entamer des négociations en vue de la conclusion d'un traité, ainsi que de tout acte juridique consécutif qu'ils veulent accomplir en vue de la conclusion du traité» (34). Le conseil des ministres fédéral dispose ensuite de trente jours pour signifier au gouvernement communautaire ou régional intéressé qu'il existe des objections au traité envisagé (35). La procédure de négociation est alors suspendue pendant trente jours et la question de la constitutionnalité ou de la légalité du traité est soumise à un comité interministériel de concertation entre l'Etat, ses Communautés et ses Régions : la *Conférence interministérielle de la politique étrangère* (36) (37).

(34) Loi spéciale de réformes institutionnelles, art. 81, §1^{er}.

(35) Loi spéciale de réformes institutionnelles, art. 81, §2.

(36) En application de l'article 31bis de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, le Comité de concertation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux ou communautaires a constitué divers comités spécialisés dénommés «conférences interministérielles» en vue de promouvoir la concertation et la coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions. Parmi ces «conférences», la *Conférence interministérielle de la politique étrangère* est la seule qui soit explicitement mentionnée par la loi du 9 août 1980. Le ministre fédéral des Affaires étrangères en assume la présidence. Le gouvernement fédéral est tenu d'y informer régulièrement les gouvernements régionaux et communautaires de sa politique étrangère ou européenne.

(37) Sur la suite de la procédure, voir *infra*, pp. 136 et 137.

Cette Conférence interministérielle de la Politique étrangère (CIPE) apparaît comme le lieu privilégié où se réalise, par consensus et sans primauté de l'Autorité fédérale, la coordination générale des politiques extérieures de l'Etat belge et de ses unités constitutives, en ce compris la gestion de leurs affaires européennes. Le ministre fédéral des Affaires étrangères et les ministres régionaux et communautaires chargés des relations internationales s'y réunissent sur pied d'égalité.

Il existe par ailleurs une procédure particulière de conclusion des traités dits «mixtes», c'est-à-dire «ne portant pas exclusivement sur les matières qui relèvent de la compétence des Communautés et des Régions par ou en vertu de la Constitution» (38), mais aussi sur des matières de compétence fédérale (39). La Conférence interministérielle de la politique étrangère y joue un rôle central. Elle est d'abord appelée à décider par consensus du caractère «mixte» du traité bilatéral ou multilatéral envisagé, quelle que soit l'origine de l'initiative : fédérale, régionale ou communautaire. Elle peut décider que la Belgique participera aux négociations internationales même si l'une ou l'autre Communauté ou Région n'envisage pas de s'y joindre. Elle arrête, toujours par consensus, la composition de la délégation belge; celle-ci comprend des représentants des gouvernements régionaux et communautaires, sur pied d'égalité avec les représentants fédéraux mais sous la «direction coordinatrice» du ministère fédéral des Affaires étrangères ou de l'ambassadeur belge en poste. Les pleins pouvoirs sont délivrés par le ministre fédéral des Affaires étrangères, moyennant l'accord formel des ministres régionaux ou communautaires chargés des relations extérieures. Après signature du traité par les représentants de l'Etat fédéral et par ceux des collectivités fédérées (40), l'assentiment de toutes les assemblées parlementaires compétentes est requis; au Roi est finalement réservée la ratification du traité. De la sorte, c'est le Royaume de Belgique qui est, dans tous les cas, engagé sur le plan international par les dispositions des traités «mixtes» qu'il conclut;

(38) Const. belge, art. 167, §4.

(39) Un accord de coopération passé le 8 mars 1994 entre les autorités fédérales, régionales et communautaires règle la procédure de conclusion de ces traités.

(40) Les Communautés et Régions intéressées peuvent mandater les plénipotentiaires fédéraux pour signer le traité en leur nom. Une «clause (de limitation) territoriale» doit être insérée dans le projet de traité si une Région ou une Communauté s'est refusée à le négocier ou à le signer; une possibilité d'accession ultérieure doit cependant lui être offerte.

et c'est uniquement à cet Etat, en tant que tel, qu'incombe «la pleine responsabilité du respect des obligations souscrites dans les traités en cause» (41).

À titre d'exemple de traité «mixte», on peut citer l'Accord de Bruxelles du 16 septembre 2002 sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et les organismes publics locaux de Belgique et de France, conclu du côté belge par le gouvernement fédéral ainsi que par les gouvernements de la Communauté française, de la Région wallonne, de la Communauté et de la Région flamandes (42).

2. *En droit suisse*

Avant de conclure un traité, les Cantons suisses sont expressément tenus, comme les Communautés et les Régions en Belgique, d'en informer l'Autorité fédérale; mais il est également requis que leurs relations avec l'étranger aient lieu par l'intermédiaire de la Confédération (43). Il n'y a qu'une seule exception à cette règle: les tractations avec les autorités étrangères de rang inférieur, dont il sera question plus loin.

En ce qui concerne *l'information* préalable de la Confédération, c'est le département (*i.e.* ministère) compétent du Conseil fédéral (*i.e.* le gouvernement fédéral) qui est chargé d'examiner si le traité en projet est contraire au droit ou aux intérêts de la Confédération ou au droit d'autres Cantons (44).

Quant à *l'entremise* de la Confédération, elle est obligatoire: le texte actuel de la Constitution suisse ne permet plus aux Cantons de conclure eux-mêmes et directement leurs traités: ils doivent être conclus «par l'intermédiaire de la Confédération» (art. 56, §3), c'est-à-dire par l'entremise du Conseil fédéral. Bien que la Constitution précédente contînt la même règle, il n'avait jamais été contesté

(41) Déclaration belge «à propos de la signature des traités par le Royaume de Belgique en tant qu'Etat membre de l'Union européenne», faite lors de la session du Conseil du 9 novembre 1998 (*J.O.C.E.*, n° C 351 du 18 novembre 1998, p. 1). L'objet de la présente étude n'étant pas de discuter la personnalité internationale des collectivités publiques infra-étatiques dotées de «pouvoirs extérieurs», nous nous permettons de renvoyer à cet égard le lecteur à notre ouvrage sur le statut international des collectivités fédérées, spéc. aux pp. 389 et suiv. (réf. en note 14).

(42) *Moniteur belge*, 24 mai 2005, 2^e éd., p. 24261; *J.O.R.F.*, 5 juillet 2005, p. 11074.

(43) Const. suisse, art. 56, §§2 et 3.

(44) Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), art. 62, §2. Sur la suite de la procédure, voir *infra*, pp. 133.

auparavant que la Confédération pouvait laisser aux Cantons le soin de conclure eux-mêmes leurs traités, sous réserve de l'examen et de l'approbation ultérieurs de ceux-ci par le Conseil fédéral, conformément à l'article 107, 2°, de la Constitution de 1874. En effet, pareille approbation n'aurait pas eu de sens si les Cantons n'avaient pas joui du droit de signer eux-mêmes leurs traités. Or, toute mention d'une approbation des traités cantonaux par le Conseil fédéral a disparu de la nouvelle Constitution (45).

Il est vrai que, sous l'empire de la Constitution antérieure, les Partenaires étrangers qui traitaient directement avec les Cantons sans passer par l'intermédiaire du Conseil fédéral étaient des collectivités territoriales voisines : la principauté de Liechtenstein et des *Länder* allemands ou autrichiens. Le Département fédéral des Affaires étrangères admettait cette pratique en considérant que les gouvernements de ces collectivités pouvaient être assimilés à des « autorités inférieures et employés d'un Etat étranger », au sens de l'article 10 du texte constitutionnel.

Dans la Constitution suisse actuelle, la formule utilisée a changé ; il y est question désormais d'« autorités étrangères d'un rang inférieur », avec lesquelles les Cantons « peuvent traiter directement » (46). On peut en induire que les Cantons ne possèdent plus de compétence internationale *formelle* qu'à l'égard des collectivités infra-étatiques étrangères dotées du *treaty-making power*. En ce cas, il s'agit généralement de régler des problèmes concrets de voisinage au sein d'une zone frontalière. Dans tous les autres cas – en ce compris les traités entre le Liechtenstein et un ou plusieurs Cantons –, c'est le Conseil fédéral qui négocie, signe et même ratifie le traité au nom du ou des Cantons concernés. Il confie la conduite des pourparlers à ses propres diplomates, flanqués le cas échéant de représentants cantonaux. Le plus souvent, il agit à la demande et au nom de ces Cantons, mais il tient compte des intérêts de la Confédération ou d'autres Cantons ; il arrive aussi qu'il prenne lui-même l'initiative de la conclusion de traités cantonaux (47). Si un traité présente un intérêt direct pour la Confédération, le Conseil fédéral

(45) Il reste néanmoins l'éventualité d'une approbation par l'Assemblée fédérale – éventualité qui, elle, est toujours mentionnée par la Constitution actuelle. Voir *infra*, p. 133.

(46) Const. suisse, art. 56, §3.

(47) Sur les modalités de l'entremise du Conseil fédéral avant l'entrée en vigueur de la Constitution actuelle, voir Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 140-143, n°s 96 et 97.

peut même le conclure en son propre nom et au nom des Cantons (48).

Les Cantons au nom desquels le Conseil fédéral conclut le traité sont néanmoins considérés comme Parties contractantes à celui-ci. C'est pourquoi le traité doit être approuvé conformément aux procédures cantonales en vigueur.

À titre d'exemple de pareil traité cantonal, on peut citer l'Accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, conclu du côté suisse par le Conseil fédéral au nom des Cantons de Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie et Jura (49). Les Cantons de Berne, Genève, Neuchâtel, Schaffhouse, Valais et Vaud ont adhéré ultérieurement à l'Accord par l'intermédiaire du Conseil fédéral (50).

III. – LA SURVEILLANCE DE L'ACTIVITÉ CONVENTIONNELLE INTERNATIONALE

Parmi les paramètres qui guident le «droit de regard» fédéral, il en est deux qui retiendront principalement l'attention dans chacun des deux pays : ce sont la loyauté à l'égard de l'Etat et le souci de cohérence de la politique étrangère. Il apparaîtra par ailleurs assez vite que l'opposition de l'autorité centrale à un projet de traité envisagé par une collectivité fédérée n'a pas les mêmes effets en Suisse qu'en Belgique.

(48) Sur ce dernier procédé, voir *id.*, pp. 143-145, n° 98.

(49) *J.O.R.F.*, 29 août 1997, p. 12717. La participation des Cantons frontaliers à l'Accord fait suite à une initiative de la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse.

(50) Voir le décret français n° 2003-649 du 9 juillet 2003 portant publication de l'échange de notes entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse relatif à l'extension du champ d'application de l'Accord de Karlsruhe au Canton suisse de **Schaffhouse**, signées les 3 juin, 5 juillet, 22 juillet, 9 septembre et 7 octobre 2002 (*J.O.R.F.*, 17 juillet 2003, p. 12097); et le décret n° 2006-187 du 15 février 2006 portant publication de l'échange de notes entre les mêmes gouvernements, relatif à l'extension du champ d'application de l'Accord de Karlsruhe aux Cantons de **Berne**, de **Vaud**, du **Valais**, de **Neuchâtel** et de **Genève**, fait à Paris, Luxembourg et Berlin les 12 janvier, 27 janvier, 12 mars et 15 mars 2004 (*J.O.R.F.*, 22 février 2006, p. 2724).

A. – *Le système suisse*

De nos jours, le fédéralisme coopératif se manifeste en Suisse non seulement sur le plan interne, mais aussi dans le domaine de la coordination de la politique extérieure.

1. *Le fédéralisme coopératif*

Le fédéralisme requiert, de nos jours, une bonne collaboration entre les collectivités fédérées, et surtout entre celles-ci et le pouvoir central, de manière à assurer «la conjugaison harmonieuse des efforts publics aux divers niveaux de gouvernement, et la coordination de leurs activités» (51). C'est ce qu'on appelle le fédéralisme coopératif. La Constitution suisse du 18 avril 1999 est certainement celle qui évoque le mieux et le plus longuement cette collaboration. L'article 44 pose à cet égard les principes suivants :

«1. La Confédération et les Cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux.

2. Ils se doivent respect et assistance. Ils s'accordent réciproquement l'entraide administrative et l'entraide judiciaire.

3. Les différends entre les Cantons ou entre les Cantons et la Confédération sont, autant que possible, réglés par la négociation ou par la médiation.»

En Suisse, ces principes trouvent à s'appliquer aussi dans le domaine de la politique extérieure. Ils traduisent l'esprit qui imprègne notamment les rapports entre la Confédération et les Cantons à propos des relations internationales conventionnelles nouées par ceux-ci. L'article 1^{er}, §3, de la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des Cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC) (52) précise cependant que «[l]a participation des Cantons ne doit pas entraver la capacité d'action de la Confédération en matière de politique extérieure». C'est le Conseil fédéral qui est chargé d'exercer la surveillance de l'activité internationale conventionnelle des Cantons : «[i]l peut élever une réclamation contre les conventions que les Cantons entendent conclure entre eux ou avec l'étranger», dit la Constitution (53).

(51) Chr. DOMINICÉ, «Fédéralisme coopératif», *Revue de droit suisse*, 1969, 743-893, p. 791.

(52) *Recueil systématique du droit fédéral*, 138.1; *Recueil officiel du droit fédéral* 2000, p. 1477; *Feuille fédérale*, 1998, I, 953.

(53) Const. suisse, art. 186, §3.

2. *La surveillance de la Confédération*

Dès que le Conseil fédéral est informé de l'intention d'un Canton de conclure un traité, c'est le Département fédéral compétent qui se charge de l'examen du dossier. Il s'agit avant tout d'un procédé de surveillance de la répartition des compétences internationales. Toutefois, le respect des limites supplémentaires énoncées par l'article 56, §2 (conformité aux intérêts de la Confédération) et 56, §3 (entremise de la Confédération) fait également l'objet de cet examen. Les autorités fédérales examinent donc si le traité est constitutionnel et compatible avec la politique extérieure de la Confédération. Le cas échéant, elles vérifient si le gouvernement étranger avec lequel un Canton veut entrer en relations directes est bien l'exécutif d'une collectivité publique infra-étatique.

Le mécanisme procédural établi par la Constitution n'a presque pas changé depuis 1848. Si le Département compétent entrevoit une difficulté, il propose au Conseil fédéral «d'élever une réclamation» auprès du Canton : tels sont les termes de l'article 62, §2, de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). Ils signifient que le Conseil fédéral va informer le gouvernement cantonal des objections soulevées. Ensuite, dit l'article 62, §2, le Conseil fédéral doit «élever une réclamation devant l'Assemblée fédérale si le conflit ne peut être résolu». Ceci veut dire que, si le gouvernement cantonal ne s'incline pas devant les objections du Conseil fédéral, celui-ci doit transmettre l'affaire au Parlement fédéral. C'est à ce dernier qu'il appartient finalement de se faire une conviction quant à la compatibilité du projet de traité avec les principes de l'article 56 de la Constitution. Aux termes de l'article 172, §2, en effet : «l'Assemblée fédérale approuve les conventions que les Cantons entendent conclure avec l'étranger, lorsque le Conseil fédéral (ou un Canton) élève une réclamation».

En fait, cette procédure n'a jamais été appliquée : l'Assemblée fédérale n'a jamais eu à approuver un traité cantonal dont le Conseil fédéral ne voulait pas. Eu égard à la grande courtoisie dont sont empreintes les relations entre la Confédération et les Cantons, l'opinion du Conseil fédéral est toujours prise en considération. Elle repose le plus souvent sur des arguments de droit positif, quelquefois sur l'inopportunité du caractère cantonal du traité en projet.

Il n'est pas douteux que l'entremise de la Confédération rend à la fois plus facile et moins conflictuelle la surveillance de l'activité internationale conventionnelle des Cantons. Divers exemples tirés de la pratique montrent cependant que si le Conseil fédéral se conforme le plus souvent aux souhaits cantonaux, il ne se considère pas comme lié par ceux-ci. Ainsi, lorsqu'en novembre 1978, le nouveau Canton du Jura décida de maintenir en vigueur sur son territoire l'arrangement que le Conseil fédéral, au nom des Cantons de Berne et de Neuchâtel, avait conclu le 18 octobre 1935 avec la France au sujet du régime fiscal des travailleurs frontaliers (54), il ne le fit qu'à titre provisoire pour une durée d'une année, parce qu'il voulait le renégocier en raison de l'état du marché du travail dans les zones frontalières. Or le traitement fiscal des rémunérations des frontaliers faisait partie d'une négociation globale entre la Confédération et la France dans le domaine de la double imposition. Dès lors le Canton fut obligé de maintenir l'arrangement en application d'année en année jusqu'à ce qu'un accord conclu le 11 avril 1983 (55) au nom des Cantons de Berne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Vaud, Valais, Neuchâtel et Jura, maintienne l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers dans l'Etat dont ils sont les résidents, moyennant une compensation financière au profit de l'Etat du lieu de travail (56).

B. – *Le système belge*

À première vue, il pourrait sembler que le paragraphe 1^{er} de l'article 167 de la Constitution belge conserve au Roi, c'est-à-dire à l'autorité fédérale, le droit de déterminer la politique étrangère générale de l'Etat. Toutefois, pareille compétence de principe ne lui permet pas d'assurer complètement la cohérence de la politique extérieure belge parce que ce souci doit se conjuguer avec un respect scrupuleux de l'autonomie des Communautés et des Régions. Le Constituant a voulu traiter également les autorités fédérales et

(54) Y. LEJEUNE, *Recueil des accords internationaux conclus par les Cantons suisses*, Berne et Francfort, P. Lang, 1982, pp. 178-180.

(55) *Feuille fédérale*, 1983, II, 553, pp. 559 et suiv. Un échange de lettres des 2 et 5 septembre 1985 entre le ministère français de l'Economie, des Finances et du Budget et l'ambassade de Suisse à Paris reporte l'entrée en vigueur de l'accord du 11 avril 1983 au 1^{er} janvier 1985.

(56) Voir Y. LEJEUNE, *Le statut international...* (1984), pp. 138 et 139, 377 et 378, n^{os} 94 et 281 c, ainsi que, du même auteur : «La pratique jurassienne en matière de succession aux traités et concordats intercantonaux», *Annuaire suisse de droit international*, vol. XL, 1984, 30-62, ici pp. 41-42 et 54.

les autorités communautaires et régionales, sans donner à celles-là la primauté ou le pouvoir du dernier mot à l'égard de celles-ci. Le droit belge parie donc sur la «loyauté fédérale» des uns et des autres et attribue au juge le contrôle ultime de la régularité de l'activité conventionnelle internationale des Communautés et Régions.

1. *La loyauté fédérale*

L'esprit fédéraliste a trouvé en Belgique une traduction juridique dans l'article 143 de la Constitution, aux termes duquel : «Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale [...]». Le Constituant belge s'est manifestement inspiré à cet égard de la notion allemande de *Bundestreue* (57). La doctrine suisse de langue française a rapproché ce concept de celui de fédéralisme coopératif (58).

La notion de loyauté fédérale repose sur le respect dû par les collectivités fédérées aux règles constitutionnelles qui concrétisent le fédéralisme dans l'Etat dont la mutation leur a donné naissance. Elle implique le concours des collectivités fédérées à l'organisation et au fonctionnement de la collectivité générale, mais aussi l'acceptation, par celle-ci, des règles du jeu fédéral. Elle comporte également, à la charge de la collectivité générale comme des collectivités particulières, l'obligation d'adopter au sein de l'Etat un comportement fédéraliste.

Néanmoins, cette obligation de comportement n'est pas juridiquement sanctionnée (59). Ce constat s'applique notamment à la gestion de la politique extérieure. Si l'esprit de loyauté fédérale faisait défaut à l'une ou l'autre Communauté ou Région, aucune auto-

(57) Voir notamment Y. LEJEUNE, «Le principe de la loyauté fédérale : une règle de comportement au contenu mal défini», dans *La réforme de l'Etat 1992-1993, Administration Publique*, 1994, pp. 233 et suiv.

(58) Voir notamment J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967, vol. I, n° 157, note 2, p. 65; *adde* vol. II, n° 1637, p. 588.

(59) Elle est toutefois prise en considération, en combinaison avec le principe du raisonnable et de la proportionnalité, dans le cadre du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des actes législatifs. Elle signifie alors que «chaque législateur est tenu, dans l'exercice de sa propre compétence, de veiller à ce que, par son intervention, l'exercice des compétences des autres législateurs ne soit pas rendu impossible ou exagérément difficile» (C. Arb., arrêt n° 119/2004 du 30 juin 2004, B.3.3 et la note de W. PAS dans le *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2005, p. 148). Pour un cas d'application à une compétence fédérée, voir C. Arb., arrêt n° 76/2000 du 21 juin 2000, B.4.1 et B.4.3; pour un cas d'application à une compétence fédérale, voir C. Arb., arrêt n° 55/2001 du 8 mai 2001, B.5.

rité fédérale, ni politique ni juridictionnelle, ne pourrait invoquer la déloyauté de cette collectivité fédérée pour sanctionner son comportement.

2. *La surveillance fédérale*

Comme en Suisse, l'Autorité fédérale est appelée à apprécier si un traité envisagé par une Communauté ou par une Région satisfait aux conditions prescrites par le droit constitutionnel. Il lui faut veiller non seulement au respect de la répartition des compétences internationales, mais aussi à celui des limites matérielles et formelles énoncées par la loi spéciale de réformes institutionnelles. Or, dans un pays comme la Belgique, l'utilisation de techniques de contrôle à l'égard de collectivités jalouses de leur semi-souveraineté doit être soumise à des conditions telles que ces collectivités acceptent de s'y soumettre sans crainte ni arrière-pensée. Écartant toute exigence d'approbation fédérale, le droit constitutionnel belge a donc organisé un système d'information préalable, puis de concertation entre l'Etat et ses unités constitutives, enfin de suspension décidée par l'Autorité fédérale (60). Un rôle essentiel est attribué à cet effet à la Conférence interministérielle de la Politique étrangère, dont il a été question plus haut à propos des traités «mixtes» (61).

C'est tout d'abord à cette Conférence qu'il revient de vérifier la constitutionnalité et la légalité du traité régional ou communautaire. Le conseil des ministres fédéral lui signifie qu'il existe, selon lui, des objections à la conclusion du traité envisagé. Une suspension provisoire s'ensuit et, dans les trente jours qui suivent la signification, la CIPE s'efforce de dégager en son sein un consensus sur la constitutionnalité ou la légalité du projet de traité (62). La suspension provisoire prend fin dès que la Conférence constate par consensus qu'il n'y a plus d'objection à poursuivre la procédure de conclusion du traité. Si le délai expire sans que la CIPE trouve une solution consensuelle, la suspension prend fin trente jours plus tard, sauf si elle est confirmée par un arrêté royal qui devra être délibéré en conseil des ministres et motivé par la transgression d'une ou de plusieurs limites du *treaty-making power* (63) :

(60) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 81, §§2 à 5.

(61) Voir *supra*, p. 128.

(62) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 81, §§2 et 3.

(63) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 81, §2.

- la Partie contractante étrangère n'est pas reconnue par la Belgique;
- la Belgique n'entretient pas de relations diplomatiques avec la Partie contractante étrangère;
- les relations entre la Belgique et la Partie contractante étrangère sont rompues, suspendues ou gravement compromises;
- le traité en projet est contraire à des obligations internationales ou «supranationales» (64) de la Belgique.

Il convient évidemment d'y ajouter l'hypothèse où le traité excède la compétence matérielle de la Communauté ou de la Région contractante.

L'arrêté royal de suspension doit être pris dans les trente jours suivant l'expiration du délai dans lequel la CIPE aurait dû prendre position. Il est porté à la connaissance du gouvernement intéressé. Celui-ci peut alors former un recours en annulation de cet arrêté à durée indéterminée devant le Conseil d'Etat, lequel devra se prononcer dans les six mois (65).

Comme il appartient en fait au Conseil des ministres, composé de manière linguistiquement paritaire, d'assumer la responsabilité politique ultime de la surveillance fédérale, ce régime garantit aux collectivités fédérées, qu'elles soient francophones (66), flamandes (67), germanophone (68) ou bilingue (69), la possibilité d'un examen contradictoire de leurs initiatives internationales, dans le respect de ce qu'il est convenu d'appeler ailleurs l'«égalité des armes».

La loi spéciale de réformes institutionnelles permet également de suspendre *l'exécution* de traités régionaux ou communautaires pour les mêmes motifs que ceux qui sont susceptibles de justifier la suspension de leur négociation (70). Les règles à suivre sont les mêmes. Ce système a l'inconvénient d'exposer l'Etat à la mise en cause de sa responsabilité internationale pour manquement aux obligations

(64) En droit constitutionnel belge, on entend par obligations «supranationales» celles qui découlent du droit des Communautés européennes.

(65) Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 26bis.

(66) La Communauté française de Belgique et la Région wallonne.

(67) La Communauté flamande et la Région flamande.

(68) La Communauté germanophone de Belgique.

(69) La Région de Bruxelles-Capitale.

(70) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 81, §5.

souscrites par la Région ou la Communauté envers la Partie contractante étrangère (71).

Il convient de souligner qu'en pratique, le conseil des ministres belge n'a jamais dû provoquer la suspension de la conclusion ou de l'exécution d'un traité portant sur une matière relevant de la compétence des Communautés ou des Régions. Le mécanisme de surveillance mis en place par le législateur spécial a donc essentiellement une vertu préventive dont il ne faut pas sous-estimer l'efficacité.

CONCLUSION

La compétence conventionnelle internationale des collectivités fédérées belges et suisses est, pour l'essentiel, délimitée de la même façon. Dans les deux pays également, les collectivités fédérées ont l'obligation d'informer au préalable le gouvernement fédéral de leur intention d'entamer des négociations en vue de la conclusion d'un traité. Des limitations matérielles et formelles différentes apparaissent néanmoins dans les deux Constitutions : la sauvegarde de l'intérêt fédéral n'est mentionnée que dans la Constitution suisse et les relations des Cantons avec l'étranger ne peuvent, en principe, avoir lieu que par l'intermédiaire de la Confédération.

L'autonomie internationale des Communautés et des Régions belges apparaît beaucoup plus grande que celles des Cantons suisses. Elle résulte du système de gestion consensuelle de la politique extérieure sur un pied de stricte égalité entre l'Autorité fédérale et les autorités fédérées. La Belgique n'a pas instauré un contrôle central contraignant de l'opportunité de l'activité internationale de ses collectivités composantes. C'est d'ailleurs le seul Etat fédéral qui s'y soit refusé. Le conseil des ministres belge ne peut décider la suspension de la négociation ou de l'exécution d'un traité d'une Communauté ou d'une Région qu'en invoquant l'excès de pouvoir, c'est-à-dire la violation de règles fixant les conditions précises de constitutionnalité ou de légalité de pareil traité. Le gouvernement fédéral ne peut s'opposer à la conclusion ou à la mise en œuvre du traité qu'en

(71) Sauf dans le cas où la suspension de l'exécution du traité est décidée pour violation d'une règle d'importance fondamentale relative à la compétence pour conclure le traité. En pareil cas, la Belgique pourra échapper à sa responsabilité internationale puisque le consentement initial était vicié et le traité nul, en tout ou en partie.

invoquant des arguments juridiques. Il faudrait que ceux-ci ne trouvent pas grâce aux yeux du juge administratif saisi d'un recours pour excès de pouvoir par le gouvernement concerné pour que la décision de suspension soit annulée et que la procédure de conclusion du traité ou son exécution puisse se poursuivre.

On perçoit donc clairement que la volonté du législateur spécial belge a été de conférer à un « tiers impartial » l'arbitrage du conflit opposant l'Autorité fédérale à un ou plusieurs gouvernements fédérés au sujet de l'initiative internationale de ce(s) dernier(s). Il s'agit d'éviter que l'Autorité fédérale ne décide seule de la constitutionnalité et de la légalité de cette initiative. C'est très vraisemblablement la même préoccupation qui explique la règle de l'exclusivité du *treaty-making power* des Communautés et des Régions dans les domaines relevant de leur compétence interne : « le Constituant belge a voulu démembrer le *jus tractati* de l'Etat pour empêcher l'Autorité fédérale de mettre fin aux engagements internationaux des collectivités fédérées qu'elle jugerait incompatibles avec ses orientations politiques : si le Roi n'avait pas été dépouillé de son *treaty-making power* dans la sphère régionale et communautaire, il lui aurait suffi de s'accorder avec le partenaire étranger pour abroger ces traités ou pour les remplacer par un traité fédéral. » (72)

La spécificité du statut international des Communautés et Régions belges ne se limite pas à l'absence d'un contrôle fédéral d'opportunité sur leur droit de conclure des traités et à l'exclusivité de leur compétence. Elle se vérifie à d'autres égards. L'étendue du champ matériel ouvert à ces collectivités fédérées en matière internationale et la non-limitation de leurs relations conventionnelles internationales aux rapports de voisinage concourent à ce particularisme. En outre, aucune intervention fédérale n'est nécessaire pour autoriser une Communauté ou une Région à traiter avec un Etat ou avec une organisation internationale.

Enfin, pour en revenir aux mécanismes de contrôle de l'exercice du *treaty-making power*, on remarquera qu'ils sont nettement plus affinés et plus spécifiques que ceux qui sont utilisés à l'égard des conventions de coopération transfrontalière ou inter-territoriale. Cela s'explique sans doute par la différence de nature entre des rela-

(72) Y. LEJEUNE, article précité, *R.G.D.I.P.*, 1994, p. 591.

tions de droit international et des rapports soumis à un droit interne, fût-il public.

Résumé

La Suisse est l'un des plus anciens exemples d'Etats fédéraux qui reconnaissent une compétence conventionnelle internationale à leurs subdivisions politiques. La Belgique en est l'un des plus récents. Pour l'essentiel, la Constitution des deux pays permet aux collectivités fédérées de conclure des traités, dans tous les domaines qui relèvent de leur compétence interne, avec des personnes de droit international reconnues par l'Etat fédéral et entretenant avec lui des relations diplomatiques. L'autonomie des Communautés et des Régions belges apparaît néanmoins beaucoup plus grande que celle des Cantons suisses. L'Autorité fédérale belge ne peut s'opposer à la conclusion ou à l'exécution d'un traité d'une Communauté ou d'une Région que si des vices de légalité ou de constitutionnalité l'affectent. Au contraire, la Confédération suisse négocie et conclut elle-même les traités souhaités par ses Cantons, le cas échéant en associant aux négociations des représentants cantonaux. Ce n'est que si ces traités doivent être conclus avec des collectivités publiques étrangères dotées du *treaty-making power* que les Cantons ont le droit de les négocier eux-mêmes.

Abstract

Switzerland is one of the oldest examples of a federal State that recognises that its political subdivisions are entitled to conclude international treaties. Belgium is one of the most recent. Basically, the Constitution of both countries allows the member units to conclude treaties, in all the fields that fall within the scope of their internal competence, with persons of international law recognised by the federal State and maintaining diplomatic relations with it. The autonomy of the Belgian Communities and Regions nevertheless appears much greater than that of the Swiss Cantons. The Belgian federal Authority can oppose the conclusion or the execution of a treaty emanating from a Community or a Region only if there are some legal or constitutional irregularities. On the contrary, the Swiss Confederation itself negotiates and concludes the treaties on behalf of its Cantons, and associates the Canton's representatives in the negotiations, where necessary. The Cantons enjoy the right to conduct their own negotiations only when these treaties are to be concluded with foreign public bodies entitled with treaty-making power.

Resumen

Suiza es uno de los ejemplos más antiguos de un Estado federal que reconoce a sus subdivisiones políticas la competencia de conclusión de tratados internacionales. Bélgica es uno de los más recientes. Básicamente, la Constitución de ambos Estados permite a las colectividades federadas la conclusión de tratados en todos los ámbitos de sus competencias con personas de Derecho Internacional reconocidas por el Estado federal y con las que éste mantiene relaciones diplomáticas. La autonomía de las Comunidades y Regiones belgas es, sin embargo, mayor que la de los Cantones suizos. Así, la Autoridad federal belga no puede oponerse a la conclusión o a la ejecución de un tratado por una Comunidad o Región salvo que aquel adolezca de vicios

de legalidad o de constitucionalidad. Por el contrario, la Confederación suiza negocia y concluye por sí misma los tratados solicitados por sus Cantones asociando, en su caso, a las negociaciones a los representantes cantonales. Sólo cuando esos tratados son concluidos con colectividades públicas extranjeras dotadas de *treaty making power* pueden los Cantones negociarlos por sí mismos.