

L'ACTION EXTÉRIEURE DES RÉGIONS ET
DES COMMUNAUTÉS BELGES ET LEUR
PARTICIPATION À LA CONCLUSION DE
TRAITÉS INTERNATIONAUX

Yves Lejeune

Sous l'effet des quatre vagues de réformes institutionnelles qu'il a subies successivement, l'État belge est officiellement devenu le 8 mai 1993 (1) un État fédéral qui se compose des Communautés et des Régions.

Au lendemain de la deuxième réforme de l'État, survenue en 1980, il avait été reconnu que le respect du caractère composé de l'État sur la scène internationale était au prix soit d'un intéressement des Régions et des Communautés à la gestion des affaires étrangères qui les intéressaient, soit d'un morcellement du droit de conclure les traités. C'était indiquer que la combinaison des principes d'unité et de diversité de l'État dans l'ordre externe pouvait être conçue selon deux schémas fort différents. En 1993, la Belgique a résolument opté pour un système dans lequel le partage des compétences internationales est calqué sur la répartition des compétences internes mais complété par des règles imposant la coordination des politiques étrangères de l'autorité fédérale et des collectivités fédérées.

L'analyse correcte des activités extérieures des collectivités constitutives de l'État belge (III) requiert tout d'abord un rappel du statut juridique des Régions et des Communautés (I), puis la présentation des règles constitutionnelles relatives à leurs compétences internationales, telles que la Constitution fédérale les leur a attribuées (II).

SECTION I LES RÉGIONS ET LES COMMUNAUTÉS, COLLECTIVITÉS CONSTITUTIVES DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

Le jeu politique belge met essentiellement en présence deux collectivités linguistiques, correspondant à ce que la Constitution révisée désigne sous les noms de «collège électoral français» et de «collège électoral néerlandais», appelés à élire une partie du nouveau Sénat. Ces deux collectivités forment la substance même de l'État fédéral et exigent de celui-ci qu'il prenne ses décisions sur le mode du consensus, c'est-à-dire de la solution négociée sur un pied d'égalité par les représentants des deux composantes principales de la population belge.

(1) Date de la publication au Moniteur belge des dispositions concrétisant la révision constitutionnelle du 5 mai 1993.

La présence d'une petite communauté de langue allemande, à l'est du pays, et d'une capitale majoritairement habitée par des francophones mais entourée de toutes parts par la région de langue néerlandaise, a rendu plus difficile l'adaptation des structures de l'État à la diversité nationale. Elle explique, sans la justifier, la superposition de trois Communautés et de trois Régions sur le même territoire (§ 1.^{er}), comme aussi les difficultés de la répartition des compétences entre le pouvoir central et les collectivités fédérées (§ 2).

§ 1.^{er} LE STATUT CONSTITUTIONNEL DES RÉGIONS ET DES COMMUNAUTÉS

Depuis 1970, la Belgique fédérale comprend trois Communautés: la Communauté française, qui groupe les 3,9 millions de Belges francophones de Wallonie et de Bruxelles; la Communauté flamande, qui groupe les 5,9 millions de Belges d'expression néerlandaise de Flandre et de Bruxelles; et la Communauté germanophone, qui groupe 67.000 Belges de langue allemande. Depuis 1980, l'État belge comprend aussi trois collectivités régionales: la Région wallonne (16.844 km), qui recouvre le territoire de la Communauté germanophone (854 km); la Région flamande (13.512 km), à laquelle la Communauté correspondante prête ses organes; et la Région de Bruxelles-Capitale, dont le territoire (162 km) correspond à l'agglomération bruxelloise.

Si l'institution des Régions et des Communautés est l'oeuvre du Constituant belge, c'est le législateur fédéral statuant à une majorité spéciale («législateur spécial») qui, pour l'essentiel, les a organisées. Le système institutionnel et les compétences communautaires et régionales sont ainsi prémunis contre des modifications intempestives ou réalisées contre la volonté de l'une des deux grandes Communautés. En effet, la procédure de révision de la Constitution est fort rigide et les lois spéciales requièrent, outre les deux tiers des suffrages exprimés, la majorité des présences et des suffrages dans chaque groupe linguistique de chaque assemblée législative fédérale, combinée avec la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein de chaque Chambre.

Les Régions et les Communautés sont des collectivités fédérées, dotées d'organes législatifs, exécutifs et administratifs propres. Elles s'expriment par le truchement d'un conseil composé de mandataires élus au suffrage universel direct et d'un gouvernement élu par ce conseil. A partir des prochaines élections générales, les membres des conseils régionaux ou communautaires seront élus directement pour des périodes de 5 ans (2). Toutefois, le Conseil de la Communauté française com-

(2) Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et le Conseil de la Communauté germanophone sont, d'ores et déjà, directement élus. Pour l'heure, ce sont les parlementaires nationaux élus directement par la population qui composent les autres Conseils.

prendra les élus du Conseil régional wallon, auxquels se joindront 19 conseillers régionaux bruxellois de langue française, élus par leurs pairs; et le Conseil flamand comprendra, outre les élus de la Région flamande, 6 conseillers régionaux bruxellois de langue néerlandaise.

A l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone, ces collectivités ont reçu, en outre, un pouvoir partiel d'auto-organisation (dans le jargon belge: «autonomie constitutive») qu'elles peuvent exercer par décrets adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, dans les matières précisées par une loi spéciale.

Les conseils légifèrent par décrets ayant force de loi (3). Les décrets sont exécutés par des arrêtés adoptés par le gouvernement régional ou communautaire. Chaque Région ou Communauté dispose aussi d'une administration propre, chargée de mettre en oeuvre la politique gouvernementale. En outre, ces collectivités ont le droit de créer des organismes publics personnalisés auxquelles elles peuvent confier l'exercice d'une part de leurs attributions. Dans le cadre de la présente communication, on citera, à titre d'exemples, le Commissariat aux relations internationales de la Communauté française de Belgique et l'Office flamand du Commerce extérieur.

Il existe une asymétrie entre les institutions flamandes et les institutions francophones. En effet, les compétences de la Région flamande et de la Communauté flamande sont exercées par une assemblée unique et un exécutif unique, appelés le Conseil flamand et le gouvernement flamand, tandis que la Région wallonne et la Communauté française ont chacune leur propre assemblée et leur propre gouvernement. Cependant, la Communauté française a transféré à la Région wallonne l'essentiel des compétences qu'elle peut exercer sur son territoire, à l'exception de la culture au sens strict, de la radio et de la télévision, de l'enseignement et de l'emploi des langues (4). Par ailleurs, le groupe linguistique français du Conseil régional bruxellois et les ministres et secrétaires d'État francophones du gouvernement régional forment une Commission communautaire française qui, depuis le 1er janvier 1994, exerce par voie de décrets les mêmes compétences de la Communauté française sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

La Région de Bruxelles-Capitale diffère des autres à certains égards. Ces différences s'expliquent par la cohabitation, dans la région centrale du pays, de francophones et de flamands, à raison de 85 % et de 15 % respectivement. Bruxelles-Capitale est dotée d'un statut bilingue et son conseil régional est composé de deux groupes linguistiques (l'un francophone, l'autre néerlandophone), comme les assemblées législatives fédérales. Les normes principales édictées dans la Région ne sont pas des décrets mais des «ordonnances» dont le rang est légèrement inférieur

(3) A l'exception du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, qui édicte des ordonnances (voy. *infra*).

(4) Voy. *infra*, § 2.

à celui des lois. La Région est aussi soumise à des contrôles s'apparentant à une tutelle de l'autorité fédérale dans certains domaines, afin de préserver la fonction de capitale et le rôle international de Bruxelles. Enfin, sous l'appellation de Commission communautaire commune, la Région de Bruxelles-Capitale détient quelques compétences communautaires (5) qu'elle exerce sous la forme d'ordonnances adoptées à la double majorité des groupes linguistiques existant au sein du Conseil régional.

§ 2. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

Alors que les Communautés sont le produit d'aspirations à l'autonomie culturelle, les Régions répondent essentiellement à des revendications d'autonomie socio-économique. Les Communautés détiennent des compétences en matières culturelles, d'enseignement, d'emploi des langues et dans les matières «personnalisables» (aide aux personnes, santé publique, politique des handicapés, protection de la jeunesse...) tandis que les Régions sont dotées de compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de politique agricole, de politique économique, d'infrastructure, d'emploi, de voirie et de transports...

Les règles d'attribution de ces compétences matérielles ne sont pas totalement rigides puisque la quatrième réforme de l'État a permis au Conseil de la Communauté française de décider, de commun accord avec le Conseil régional wallon et les membres du groupe linguistique français du Conseil régional bruxellois, de transférer l'exercice de nombreuses compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale.

En 1993, une nouvelle disposition constitutionnelle a attribué aux Régions et aux Communautés le droit de conclure des traités internationaux portant sur les matières qui relèvent de leurs compétences ainsi que le pouvoir d'agir pour le compte de l'État belge au sein des organisations internationales ou supranationales dont les finalités recouvrent, en tout ou en partie, les domaines de compétences régionales ou communautaires.

Les compétences des Régions et des Communautés sont, en principe, exclusives. Les récentes réformes institutionnelles ont cependant introduit plusieurs matières qui relèvent de la compétence conjointe de différents niveaux de pouvoirs. Ainsi, dans le domaine du commerce extérieur, les Régions conduisent leur politique des débouchés et des exportations sans préjudice d'une compétence fédérale de promotion, de coordination et de garantie contre les risques. On peut y voir une compétence «partagée» entre l'autorité fédérale et les autorités régionales, seules

(5) Dans les matières dites «personnalisables». Voy. *infra*, § 2.

dotées des moyens d'application de cette politique. Quant au pouvoir fiscal, il est de compétence concurrente, les Régions et les Communautés ne pouvant établir d'impôts que dans les domaines ne faisant pas l'objet d'une imposition fiscale fédérale.

Une caractéristique fondamentale du système belge de répartition des compétences tient au fait que, contrairement à la plupart des systèmes fédéraux, c'est le pouvoir central qui détient aujourd'hui la compétence résiduelle, tandis que les Régions et les Communautés possèdent des compétences d'attribution, limitativement énumérées par la Constitution fédérale et les lois qui la complètent. Cette situation est appelée à évoluer puisque la Constitution transférera la compétence résiduelle aux Régions et aux Communautés, selon ce qui sera prévu par une loi spéciale, à la date d'entrée en vigueur de l'article constitutionnel qui devrait énumérer les compétences exclusives de l'autorité fédérale.

Afin de garantir le partage des compétences respectives de l'État fédéral, des Régions et des Communautés, le Constituant a créé une juridiction spécialisée: la Cour d'arbitrage. De composition linguistiquement paritaire, cette Cour annule les lois, décrets ou ordonnances qui empiètent sur les compétences législatives de l'État fédéral ou de l'une de ses unités constitutives. Elle peut être saisie par tout particulier justifiant d'un intérêt, par le Conseil des ministres fédéraux, par les gouvernements régionaux ou communautaires ou par les présidents des assemblées législatives. A ce contrôle par voie d'action s'ajoute celui qu'elle exerce à la suite d'un renvoi préjudiciel par une juridiction judiciaire ou administrative.

Pour les actes qui seraient entachés d'un vice analogue, le contrôle est exercé par les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions administratives. Le Conseil d'État peut annuler les actes administratifs entachés d'excès de compétence et les juridictions judiciaires peuvent refuser de les appliquer.

SECTION II LES COMPÉTENCES INTERNATIONALES DES RÉGIONS ET DES COMMUNAUTÉS

En vertu de l'article 167 de la Constitution belge (6) et d'une loi spéciale du 5 mai 1993, les Régions et les Communautés disposent désormais du droit de conclure des traités dans leur sphère de compétence. En outre, l'autorité fédérale est tenue d'user d'autres pouvoirs d'ordre externe, soit à la demande des collectivités fédérées, soit conjointement avec celles-ci. A côté des compétences exclusivement dévolues aux Régions et aux Communautés (§ 1.^{er}), il y a donc place pour des compétences que l'État fédéral exercera à leur demande (§ 2) et pour des compétences exercées conjointement par la collectivité générale et par les collectivités particulières (§ 3).

(6) Coordonnée le 17 février 1994.

§ 1.^{er} LES COMPÉTENCES EXCLUSIVES DES RÉGIONS ET DES COMMUNAUTÉS

A) La coopération internationale

La Constitution belge réserve aux Régions et aux Communautés «la compétence de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci» (art. 167, § 1.^{er}).

Le «règlement» de la «coopération internationale» est une formule qui entend couvrir toutes les modalités d'exercice des compétences dans le domaine des relations internationales, pourvu que celles-ci concernent les matières ressortissant aux Régions et aux Communautés. Ces «modalités» comprennent non seulement la fonction normative, mais aussi le droit de conclure des traités et tous les mécanismes qui assurent la participation des Régions et des Communautés à la conduite des relations extérieures de la Belgique. Il ne s'étend pas, en revanche, au droit de légation et à la participation autonome aux conférences et organisations internationales.

Cette disposition apparaît avant tout comme une règle de partage de compétences: elle signifie que la direction des relations internationales échappe en principe à l'autorité fédérale dès que ces relations portent sur des matières relevant des Régions et des Communautés. Il convient néanmoins de nuancer ce propos, comme on le verra plus loin (7).

B) La conclusion de traités internationaux

1. L'ATTRIBUTION ET LES LIMITES DU *TREATY-MAKING POWER*

Depuis le 15 juillet 1988, les Communautés française et flamande ont théoriquement le pouvoir de «régler par décret (...) la coopération internationale, y compris la conclusion de traités» dans les matières qui relèvent de leur compétence normative (8). Depuis le 20 janvier 1989, le Conseil de la Communauté germanophone est également habilité à «régler par décret (...) la coopération internationale, y compris la conclusion de traités», pour les matières dans lesquelles ce Conseil dispose d'une compétence décrétable.

A partir du 5 mai 1993, la disposition constitutionnelle devenue l'article 167 précise que les gouvernements régionaux et communautaires «concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la

compétence de leur Conseil» (9). De la sorte, la Constitution attribue aux Régions la même compétence internationale qu'aux Communautés mais se refuse à l'accorder à la *Commission communautaire commune* et à la *Commission communautaire française* de Bruxelles-Capitale. Les traités relatifs aux matières gérées par ces commissions continuent à être conclus par le Roi au nom de la Belgique.

Les termes sans équivoque de l'article 167 mettent fin aussi à la controverse qui avait surgi à propos du caractère exclusif ou non du *treaty-making power* des Communautés. Dorénavant le doute n'est plus de mise: la compétence conventionnelle internationale est bien fractionnée entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés suivant les lignes du partage des attributions législatives et administratives. L'État fédéral ne peut plus conclure de traités dans les matières régionales ou communautaires.

La loi spéciale de réformes institutionnelles (10) énumère les conditions qui autorisent l'autorité fédérale à suspendre la négociation, voire l'exécution d'un traité régional ou communautaire (11). Elle précise les limites matérielles du *treaty-making power* des collectivités constitutives de l'État.

La plus importante limitation est, sans conteste, le devoir de respecter les «obligations internationales ou supranationales de la Belgique» (art. 81, § 4, 4.^o). Formulée en termes particulièrement larges, cette première limite vise non seulement les engagements internationaux conventionnels ou unilatéraux présents et à venir de l'État fédéral, mais encore les obligations incombant à la Belgique comme aux autres États en vertu du droit des gens coutumier, des principes généraux de droit «reconnus par les nations civilisées» ou des principes axiomatiques de l'ordre juridique international.

La loi spéciale exige par ailleurs que les traités régionaux ou communautaires ne soient conclus qu'avec des États ou des organisations internationales reconnus par la Belgique (12) et entretenant avec elle des relations diplomatiques (art. 81, § 4). Si les relations entre la Belgique et la Partie contractante étrangère sont

(9) Les Communautés française et flamande se voient ainsi reconnaître le droit de conclure des traités en matière linguistique, ce que ne permettaient pas les dispositions coordonnées sous les articles 127 et 128 avant leur modification implicite par la révision constitutionnelle du 5 mai 1993.

(10) Celle-ci est expressément habilitée par le Constituant à «arrêter les modalités de conclusion» des traités régionaux et communautaires (art. 127, § 1.^{er}, al. 2, et 128, § 1.^{er}, al. 2; art. 167, § 4).

(11) Sur la surveillance fédérale de la conclusion et de l'exécution des traités régionaux ou communautaires, voy. *infra*, p. 503.

(12) «Les organisations internationales sont considérées comme reconnues (...) si la Belgique en est membre ou y est accréditée». Quant à la reconnaissance des États fédérés possédant le droit de conclure des traités, elle se réaliserait implicitement dans la reconnaissance de l'État fédéral lui-même (*Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n 457/1, p. 4). Sur le caractère artificiel de ces prétendues reconnaissances, voy. J. VERHOEVEN, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Paris, Pédone, 1975, p. 169; Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, Paris, L.G.D.J., 1984, n.^o 79 et 283, pp. 117 et 380.

(7) Voy. *infra*, pp. 508 et 509.

(8) A l'exception de l'emploi des langues.

rompues, suspendues ou gravement compromises (13), la Conférence interministérielle de la Politique étrangère (14) et, en l'absence de consensus au sein de celle-ci, le gouvernement fédéral peuvent s'opposer à la conclusion ou à la mise en oeuvre du traité régional ou communautaire. De manière plus générale, c'est à cette Conférence interministérielle et au Roi puis, sur recours, au Conseil d'État, qu'il appartient d'apprécier si le traité en projet (ou en cours d'exécution) satisfait aux conditions prescrites (voy. *infra*).

2. LES MODALITÉS DE CONCLUSION

L'article 167 de la Constitution coordonnée indique clairement que les gouvernements de Région ou de Communauté sont seuls habilités à conclure des traités au nom de leurs collectivités respectives. Cela étant, le droit international n'exclut nullement que les ministres-présidents ou les ministres des Relations internationales, voire d'autres ministres techniquement compétents, des gouvernements régionaux ou communautaires puissent, le cas échéant, être considérés comme représentant leur Région ou leur Communauté pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité, sans avoir à produire de pleins pouvoirs.

Selon l'article 16, §§ 1.^{er} et 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, «l'assentiment aux traités dans les matières qui relèvent de sa compétence, est donné par le Conseil concerné. Les traités (...) sont présentés au Conseil compétent par son gouvernement». La règle citée est également applicable à la Commission communautaire commune (15) ainsi, semble-t-il, qu'à la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale (16). La Constitution même précise, en son article 167, § 3, que «ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Conseil».

Déjà avant la révision constitutionnelle de 1993, il était généralement admis qu'il s'agissait d'une procédure permettant aux traités de recevoir effet dans l'ordre

(13) Selon la loi spéciale du 5 mai 1993, cette condition implique «une décision ou un acte de l'État», par exemple «le rappel d'un ambassadeur ou une décision de suspension de la coopération ou d'un accord commercial existant».

(14) En vertu 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 peut, en vue de promouvoir la concertation et la coopération entre l'État, les Communautés et les Régions, constituer des comités spécialisés dénommés «conférences interministérielles». La concertation s'y déroule entre les membres intéressés du gouvernement national et des gouvernements régionaux ou communautaires. En mars 1992, une décision du Comité de concertation a porté le nombre des conférences à seize. Parmi ces «conférences» spécialisées, la *Conférence interministérielle de la politique étrangère* a été installée le 6 octobre 1992. Le ministère fédéral des Affaires étrangères en assume la présidence et le secrétariat.

(15) Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 63.

(16) Les décrets de juillet 1993 qui ont attribué l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française prévoient que cette Commission «a les mêmes compétences que celles attribuées à la Communauté et, notamment, celles visées aux articles (...) 16 (...) de la loi spéciale du 8 août 1980».

juridique de la Région ou de la Communauté intéressée. Cette interprétation est aujourd'hui expressément consacrée par l'article 167, § 3, de la Constitution. Quant à la forme de l'assentiment, il s'agira en pratique de l'adoption d'un décret, quoiqu'aucune disposition constitutionnelle ou légale ne le prescrive expressément (17).

3. LA SURVEILLANCE FÉDÉRALE

Sous couleur d'établir le mode selon lequel les Régions et les Communautés doivent conclure leurs traités, le législateur spécial a instauré un mécanisme de surveillance de leur exercice. Écartant l'approbation fédérale que connaissent les droits constitutionnels allemand, autrichien ou suisse, il a opté pour un système d'information préalable, puis de concertation entre l'État et ses unités constitutives, enfin de suspension décidée par l'autorité fédérale mais soumise au contrôle de légalité du juge administratif (18).

Dans un premier temps, les gouvernements régionaux ou communautaires «informent le Roi au préalable de leur intention 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». Le Conseil des ministres fédéraux dispose ensuite de trente jours pour signifier au gouvernement intéressé ainsi qu'au président de la Conférence interministérielle de la Politique étrangère qu'il existe des objections au traité envisagé. La procédure de négociation est alors suspendue provisoirement, jusqu'à ce que «la Conférence interministérielle constate qu'il n'y a plus d'objection à poursuivre la procédure de conclusion du traité». Cette décision doit être prise par consensus dans les trente jours. Si ce délai expire sans qu'un consensus ait pu être atteint, la suspension prend fin trente jours plus tard, sauf si un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et motivé par l'existence d'une ou de plusieurs limites matérielles énumérées à l'article 81, § 4, de la loi spéciale (voy. *supra*), la confirme avant l'échéance. Le gouvernement régional ou communautaire peut alors former un recours en annulation de cet arrêté devant le Conseil d'État.

Comme il appartient au Conseil des ministres, composé de manière linguistiquement paritaire, d'assumer la responsabilité politique ultime de la surveillance fédérale, ce régime garantit aux collectivités minoritaires la possibilité d'un examen contradictoire de leurs initiatives internationales, dans le respect de ce qu'il est convenu d'appeler l'«égalité des armes».

Oltrepassant le prescrit de l'article 167 de la Constitution, le législateur spécial a également prévu une procédure permettant de suspendre l'exécution de traités régionaux ou communautaires pour les mêmes motifs que ceux qui sont susceptibles

(17) Voy. déjà en ce sens notre article à la *Revue belge de droit international*, 1978-1979, pp. 201 et 202.

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

de justifier la suspension de leur négociation. Les règles à suivre sont calquées sur la procédure de surveillance préventive.

La suspension unilatérale de l'exécution du traité par l'État fédéral peut exposer celui-ci à la mise en cause de sa responsabilité internationale pour manquement aux obligations souscrites par la Région ou la Communauté envers la Partie contractante étrangère, 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 (19). Dès lors, cette procédure, qui n'est déjà pas satisfaisante au regard des exigences de la Constitution, ne l'est pas non plus au regard du droit des gens. Si des obstacles de droit ou de fait s'opposent, selon le gouvernement belge, à l'application d'un traité régional ou communautaire en vigueur, l'autorité fédérale devrait en obtenir la *dénonciation* par la Région ou la Communauté qui l'a conclu ou se donner les moyens juridiques de le dénoncer elle-même.

C) La représentation internationale de la Belgique par les Régions ou les Communautés

L'article 92bis, § 4bis, de la loi spéciale de réformes institutionnelles entend régir, d'une part, la représentation de la Belgique *auprès* d'institutions internationales et, d'autre part, la représentation de la Belgique *au sein* de ces mêmes institutions chaque fois que celles-ci poursuivent des activités relevant de compétences considérées comme exclusivement régionales ou communautaires.

1. AU SEIN DE CONFÉRENCES OU D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES

La loi spéciale prévoit la substitution automatique des gouvernements régionaux ou communautaires au Roi, au Conseil des ministres, à un comité ministériel fédéral ou à un ministre fédéral chaque fois qu'une loi ou un arrêté royal a attribué compétence à ces derniers dans les matières qui ressortissent aujourd'hui aux Régions et aux Communautés.

Pourquoi ne pas avoir accordé aux unités constitutives de l'État, un droit de participation autonome aux conférences et organisations internationales? La réponse est double. *Dans l'ordre international*, une telle participation suppose soit que les participants à la conférence admettent cette présence inaccoutumée, soit que l'acte constitutif de l'organisation l'ait prévue. Or, pour des raisons bien compréhensibles,

(19) 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. Voy. sur ce thème Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées*, n 218 et 223, pp. 292-293 et 298-299.

les cas de participation autonome d'États fédérés à des organismes interétatiques sont rarissimes à l'époque contemporaine (20). *Dans l'ordre interne*, cette participation doit — comme pour les traités — être autorisée par la Constitution; or l'article 107 de la Constitution, qui ne peut être révisé au cours de la législature actuelle, ne règle que le droit de légation *de l'État fédéral*.

La substitution ainsi pratiquée ne suffit pas à régler «la procédure relative à la prise de position [belge] et à l'attitude à prendre à défaut de consensus». Des problèmes de coordination peuvent apparaître soit entre les unités constitutives de l'État, soit même avec ce dernier. C'est pourquoi l'article 92bis, § 4bis, de la loi spéciale impose à l'autorité fédérale, aux Régions et aux Communautés la conclusion d'un «accord de coopération» à ce sujet (21). Cette disposition doit être rapprochée de l'article 81, § 6, de la loi spéciale, qui autorise les gouvernements régionaux et communautaires à engager la Belgique au sein du Conseil de l'Union européenne «où un de leurs membres représentela Belgique».

Aujourd'hui, les Communautés ont organisé un système de rotation qui permet à leurs gouvernements respectifs de représenter la Belgique à tour de rôle. Ce système est officiellement consacré pour la participation au Conseil de l'Union européenne dans les matières régionales, culturelles, «personnalisables» et d'enseignement (22).

2. AUPRÈS D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES

L'article 92bis, § 4bis, de la loi spéciale évoque également l'association des collectivités fédérées aux relations diplomatiques entretenues par la Belgique avec des institutions internationales ou supranationales actives dans des domaines relevant en exclusivité des attributions régionales ou communautaires.

Le législateur spécial impose au gouvernement fédéral l'inclusion de représentants des Régions ou des Communautés dans les missions permanentes de l'État auprès de certaines organisations internationales. La compétence accordée aux collectivités fédérées consiste en la désignation de «délégués» ou d'«attachés» considérés comme représentants de la Belgique auprès d'organismes internationaux et placés, en droit, sous l'autorité diplomatique du chef de poste.

Il est particulièrement étonnant de constater que le législateur spécial n'a pas saisi l'occasion de régler de la même manière l'association des Régions et des Communautés à la représentation de la Belgique auprès des *États* étrangers, alors que des arrangements politiques antérieurs consacraient la même solution à cet

(20) Voy. Y. LEJEUNE, *op. cit.*, n 34, pp. 58 et 59.

(21) Il s'agit d'un accord de coopération «obligatoire». L'obligation de conclure pareil accord n'est assortie d'autre sanction que le maintien en vigueur, à titre transitoire, du système de concertation actuellement régi par l'alinéa 2 du § 4bis.

(22) Voy. la contribution de J.-L. VAN BOXSTAEL.

égard (23). Des accords de coopération en bonne et due forme sont appelés à remplacer ces arrangements provisoires, à tout le moins en ce qui concerne la composition de la représentation de l'État auprès de certaines organisations internationales.

§ 2. LES COMPÉTENCES EXERCÉES PAR L'ÉTAT FÉDÉRAL A LA DEMANDE DES RÉGIONS OU DES COMMUNAUTÉS

Les relations multilatérales ne sauraient s'accommoder toujours du respect scrupuleux du partage des compétences internes au sein de chaque État fédéral et, par ailleurs, l'attribution d'un *jus tractati* autonome aux collectivités fédérées ne saurait faire oublier que celles-ci ne sont pas placées sous l'emprise directe et exclusive du droit des gens. S'agissant des Régions et des Communautés belges, le Constituant et le législateur spécial ont imaginé trois sortes de remèdes pour surmonter ces handicaps. D'abord, requérir de l'autorité fédérale qu'elle dénonce des engagements internationaux anciens. Ensuite, exiger qu'elle cite devant une juridiction internationale un sujet du droit des gens pour le compte exclusif des collectivités fédérées. Enfin, leur permettre d'exercer *conjointement* avec l'autorité fédérale des compétences *identiques* à celles dont cette dernière est investie dans son champ d'action (voy. à cet égard *infra*, § 3).

A) La dénonciation des traités anciens portant sur des matières régionales ou communautaires

L'attribution aux Régions et aux Communautés d'un *treaty-making power* exclusif dans leur domaine de compétence ne met pas fin automatiquement aux traités antérieurs de la Belgique portant sur ces matières. C'est pourquoi l'article 167, § 5, de la Constitution accorde au Roi le droit de dénoncer les traités conclus avant le 18 mai 1993 et portant sur les matières régionales ou communautaires, «de commun accord avec les gouvernements de Communauté ou de Région concernés»; Il les dénonce si ces gouvernements «l'y invitent». Ces dispositions permettent au Roi de prendre l'initiative de dénoncer pareils traités moyennant l'accord préalable de tous les exécutifs intéressés, mais elles l'obligent à les dénoncer si ces exécutifs le Lui demandent (24).

En cas de désaccord entre les gouvernements concernés, l'un quelconque de ceux-ci «peut saisir la Conférence interministérielle de la politique étrangère, qui rend une décision dans les trente jours, selon la procédure du consensus. Quand

(23) Voy. *infra*, section III, § 2, p. 516.

(24) *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n 100/16-1, p. 6; *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n 457/1, p. 6.

le consensus (25) n'est pas atteint, le Roi négocie avec la Partie cocontractante une dénonciation partielle du traité» (loi spéciale de réformes institutionnelles, art. 81, § 8). Il s'agit, ajoutent les travaux préparatoires, d'une obligation de moyens et non de résultat (26).

L'attribution au Roi du pouvoir de dénoncer les traités conclus anciennement dans des matières devenues régionales ou communautaires a été dictée par des impératifs pratiques. Les États ou les organisations internationales avec lesquelles les traités «anciens» ont été passés accepteront plus facilement de mettre fin à leurs relations conventionnelles avec la Belgique en pareilles matières, si leur interlocuteur est le Chef de l'État qui a jadis conclu ces traités.

Il peut être tentant de considérer que pareil pouvoir est exercé par le Roi en tant qu'organe des Régions ou des Communautés. Dans cette perspective, le Chef de l'Exécutif fédéral agit non pas au nom de l'État, mais au nom des collectivités constitutives de celui-ci. Cette interprétation est, à première vue, la plus plausible puisque la compétence de conclure —et donc de dénoncer— de tels traités n'appartient plus qu'aux Régions et aux Communautés depuis le 18 mai 1993. Le fait que le Roi puisse prendre l'initiative de pareille dénonciation pourrait cependant commander une autre interprétation, selon laquelle l'État fédéral lui-même serait ainsi titulaire d'une compétence *liée*, exercée avec l'accord ou à la demande des Régions ou des Communautés.

B) L'utilisation du droit de l'État fédéral d'ester en justice internationale

Les collectivités fédérées n'ont pas la faculté de porter plainte devant un juge international à propos du comportement d'un État étranger ou d'une organisation internationale qui constituerait, selon elles, un fait internationalement illicite générateur d'un dommage à leur égard, directement ou indirectement. C'est pourquoi l'article 81, § 7, de la loi spéciale permet désormais à toute Région ou Communauté intéressée de saisir l'autorité fédérale de sa réclamation afin que l'État l'endosse et la porte en justice «internationale ou supranationale».

Durant les négociations intergouvernementales qui ont conduit à la signature du Traité de Maastricht, les Régions et Communautés belges ainsi que les *Länder* allemands avaient réclamé un accès direct à la Cour de Justice des Communautés européennes (27), à l'instar des États auxquels l'article 173 du Traité de Rome

(25) Ce consensus peut avoir pour résultat le retrait de la demande de dénonciation ou, au contraire, la dénonciation du traité par toutes les Régions ou Communautés intéressées, voire la conclusion d'un autre traité (*Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n 457/1, p. 6).

(26) *Doc. parl.*, loc. cit.

(27) Sur ce thème, voy. par ex. J. VAN GINDERACHTER, «La stratégie régionale de la Communauté européenne et la réaction des États: de l'Acte unique européen de 1986 au Traité de Maastricht de 1992», in *La décentralisation française et l'Europe*, Paris, Pouvoirs Locaux, 1993, pp. 141-153, ici p. 146.

accorde le droit d'introduire un recours en annulation des actes décisifs du Conseil et de la Commission. Les collectivités belges et allemandes n'ont pas obtenu le droit de recours qu'elles demandaient. Aussi la solution a-t-elle été recherchée en droit interne.

Techniquement, l'article 81, § 7, distingue deux hypothèses: soit la contestation est relative à l'exercice des seules compétences régionales ou communautaires et, dans ce cas, les Régions et les Communautés intéressées font bien appel à l'État fédéral afin que ce dernier utilise sa compétence d'ester en justice internationale à leur demande et pour leur compte; soit le différend ne porte pas exclusivement sur des matières qui ressortissent aux Régions ou aux Communautés, et dans ce cas, on est en présence d'une forme de compétence «conjointe» (voy. à cet égard *infra*, § 3).

§ 3. LES COMPÉTENCES CONJOINTES DE L'ÉTAT FÉDÉRAL, DES RÉGIONS ET DES COMMUNAUTÉS

Les compétences «conjointes» de l'État et de ses collectivités constitutives s'exercent ensemble, le plus souvent par un seul et même acte juridique international à l'accomplissement duquel concourent tant les organes de l'État que ceux des Régions ou des Communautés. Elles comprennent la coordination de la politique extérieure de la Belgique, la conclusion de traités portant à la fois sur des matières fédérales, régionales ou communautaires ainsi que l'association des collectivités fédérées à la représentation internationale de l'État et à l'exercice du droit de celui-ci d'ester en justice internationale.

A) La coordination de la politique extérieure

Si la Constitution reconnaît la compétence exclusive des collectivités fédérées en matière de «coopération internationale», elle n'en conserve pas moins au Roi la «direction des relations internationales». Cela signifie que l'autorité fédérale continue de déterminer la politique étrangère du pays (28). En effet, le pouvoir du Roi de diriger les relations internationales porte non seulement sur les matières qui relèvent de la compétence fédérale interne, mais aussi sur les grands axes de la politique extérieure du pays dans son ensemble, celle-ci dût-elle avoir des incidences sur la politique des Régions et des Communautés. La «conduite des relations internationales» permet par exemple à l'autorité fédérale de reconnaître les États, de nouer et d'entretenir avec eux des relations diplomatiques et consulaires, ou encore de prendre des contre-mesures légitimes à l'égard d'États ayant lésé les intérêts de la Belgique ou violé le droit international.

(28) *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1992-1993, n°797/3, p. 5.

Néanmoins, l'autorité fédérale doit se borner à tracer les lignes directrices de la politique étrangère et à faire respecter les limites du *treaty-making power* des Régions et des Communautés sur la base de critères objectifs. Pour le reste, la coordination résulte nécessairement, en Belgique, d'une collaboration entre partenaires égaux, autonomes mais solidaires. Elle apparaît ainsi comme une véritable compétence *conjointe* de l'État fédéral, des Régions et des Communautés.

Pour parvenir à cette harmonisation, des structures sont instituées, en particulier le Comité de concertation et la Conférence interministérielle de la Politique étrangère. Des procédures sont aussi organisées: l'information régulière donnée par le gouvernement fédéral, la concertation, l'association aux négociations diplomatiques et aux procédures judiciaires internationales ou encore la conclusion d'accords de coopération entre l'État fédéral et les collectivités fédérées.

B) La conclusion des traités «mixtes»

Les relations multilatérales auxquelles la Belgique participe requièrent souvent la conclusion de traités dont l'objet ressortit aussi aux Régions et aux Communautés dans l'ordre interne. De tels traités sont dits «mixtes». Le partage de la compétence internationale entre l'État fédéral et les collectivités fédérées devrait alors faire apparaître, pour un seul et même acte international, plusieurs Parties contractantes du côté belge. Des conventions telles que le Traité de Maastricht, l'Accord sur l'Espace économique européen (E.E.E.) ou les Accords de Lomé auraient dû être conclues de la sorte si la disposition devenue l'article 167 de la Constitution avait été révisé plus tôt. C'est assez dire la nécessité d'organiser une procédure simplifiée de négociation, de signature, d'approbation et de ratification de pareils traités.

L'article 167, § 4, de la Constitution confie à la loi spéciale le soin d'«arrête(r) les modalités de conclusion» des traités mixtes. Loin de régler lui-même la question, le législateur spécial du 5 mai 1993 s'est contenté de prévoir que «l'autorité nationale, les Communautés et les Régions concluent en tout cas un accord de coopération pour les modalités de conclusion des traités ne portant pas exclusivement sur les matières qui relèvent de la compétence des Communautés et des Régions» (art. 92bis, § 4ter).

En quoi consisteront ces «modalités»? L'accord de coopération conclu le 8 mars 1994 (29) comprend à cet égard des dispositions relatives aux points suivants:

- une phase d'information réciproque et de détermination du caractère «mixte» du traité en projet, au sein de la Conférence interministérielle de la politique étrangère;
- une «association» des gouvernements de Région ou de Communauté aux discussions, comme sous l'empire de l'article 81 ancien de la loi spéciale de

(29) Non publié.

réformes institutionnelles (30), mais sur pied d'égalité et sous la «direction coordinatrice» du ministère fédéral des Affaires étrangères ou de l'ambassadeur belge en poste;

- après la signature par les représentants de l'État fédéral et par les représentants des collectivités fédérées (31), l'assentiment de toutes les assemblées parlementaires compétentes;
- dès que toutes les assemblées ont donné leur assentiment, la ratification par le seul gouvernement fédéral qui fait enregistrer le traité auprès du secrétariat de l'ONU.

La formule apparaît aux yeux du Constituant comme une garantie de l'autonomie des Régions et des Communautés. «De cette manière, la participation de notre pays aux relations juridiques internationales ne pourra plus porter atteinte à la compétence exclusive des entités fédérées *sans le consentement explicite de celles-ci*» (32).

Ce système ressemble à un nouveau «compromis de Lindau» puisqu'il autorise le Roi, avec le consentement des Régions et des Communautés intéressées, à ratifier au nom de la Belgique des traités multilatéraux portant sur des matières non fédérales, malgré la compétence exclusive des collectivités fédérées en ces domaines. Toutefois, il ne permettra pas d'échapper à l'expression d'une «réserve fédérale» lorsqu'une Région ou une Communauté se refusera à négocier ou à signer un traité dont la Conférence interministérielle aura estimé que la conclusion était nécessaire.

On notera aussi que l'article 16, § 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles prescrit une information préalable des Conseils régionaux et communautaires, similaire à celle établie par la Constitution en faveur des Chambres législatives fédérales (33), «dès l'ouverture des négociations en vue de toute révision des Traités instituant les Communautés européennes ainsi que les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés (...) [les Conseils devront prendre] connaissance du projet du traité avant sa signature» (34).

(30) Cette disposition imposait l'association des exécutifs régionaux ou communautaires aux négociations des accords internationaux de la Belgique dans les matières régionales ou communautaires, mais n'avait pas précisé la manière dont ces exécutifs devaient y être associés. Peu à peu, en tâtonnant, les parties intéressées ont déterminé les diverses modalités de l'association, qui allaient de la consultation au sujet des instructions destinées aux négociateurs, à l'avis préalable à la signature ou à la ratification des traités, en passant par la participation active et directe des exécutifs, ou de leurs représentants, aux pourparlers internationaux. Voy. la pratique rapportée dans *Les relations extérieures des Communautés et des Régions* (II), Cahiers Constitutionnels, 1986/3-4, pp. 47-51 et 90-105.

(31) Il n'est pas exclu qu'une Région ou qu'une Communauté mandate un ministre fédéral ou un ambassadeur de Belgique pour signer le traité en son nom.

(32) *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n.° 100/16-2.°, p. 3 (italiques ajoutées). «Le système mis en place (...) s'applique aussi pour les traités visés à l'article 25bis de la Constitution», devenu l'article 34 de la Constitution coordonnée (n.° 100/16-1.°, p. 4), c'est-à-dire aux Traités transférant l'exercice de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public.

(33) Const., art. 168.

(34) Voy. la contribution de J.-L. VAN BOXSTAEL.

C) L'association à l'exercice de compétences internationales de l'État fédéral

Première hypothèse: l'article 92bis, § 4ter, de la loi spéciale dispose, en combinaison avec l'article 81, § 7, que dans l'hypothèse où un différend international «ne porte(rait) pas exclusivement sur des matières pour lesquelles les Communautés ou les Régions sont compétentes par ou en vertu de la Constitution, l'État agit conformément à (un) accord de coopération» que l'autorité nationale, les Communautés et les Régions doivent en tout cas conclure pour déterminer «les modalités suivant lesquelles des actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale».

Le cas de figure envisagé est celui où les Régions ou les Communautés estiment internationalement illicite un acte juridique ou un comportement d'un organe d'un autre État ou d'une organisation internationale dans un domaine «mixte», c'est-à-dire dans des matières qui relèvent pour partie seulement de leur compétence interne. Tant l'autorité fédérale que les collectivités fédérées sont impliquées dans le différend. C'est donc *conjointement*, selon le mode fixé par un accord de coopération «obligatoire» (35), que la collectivité générale et la collectivité particulière devront prendre la décision de citer la personne de droit international, au nom de l'État belge, devant un tribunal arbitral ou devant une juridiction internationale institutionnalisée. Cette procédure intéresse tout particulièrement les contentieux devant la Cour de Justice des Communautés européennes (36).

Dans l'attente de cet accord de coopération, l'article 92bis, § 4ter, alinéa 2, de la loi spéciale oblige l'autorité fédérale à «associer» les gouvernements régionaux ou communautaires aux actions intentées par l'État. Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 5 mai 1993, le sens de cette «association» ne saurait faire de doute: l'État *doit citer* pour les matières pour lesquelles les Communautés et les Régions sont exclusivement compétentes par ou en vertu de la Constitution» (37).

Deuxième hypothèse: l'article 92bis, § 4bis, de la loi spéciale renvoie aussi à des accords de coopération la réglementation de l'association des Régions et des Communautés à la représentation internationale de l'État *dans et auprès* d'organisations intergouvernementales ou supranationales. Le procédé a été présenté plus haut comme une compétence exclusive des collectivités fédérées (38). Or, il faut reconnaître que, très souvent, ces organismes internationaux n'ont pas pour mission exclusive de poursuivre les intérêts communs de leurs États membres dans des matières considérées par la Belgique comme purement régionales ou communau-

(35) L'obligation de conclure pareil accord n'est assortie d'autre sanction que le maintien en vigueur, à titre transitoire, du régime d'association établi par l'alinéa 2 du § 4ter.

(36) Voy. la contribution de J.-L. VAN BOXSTAEL.

(37) *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n. 457/1, p. 7.

(38) Voy. *supra*, pp. 504 et 505.

taires. A nouveau, les autorités fédérées sont donc en situation d'exercer *conjointement* avec les autorités fédérales un attribut de la personnalité internationale de l'État.

En raison de la multiplicité des hypothèses à envisager, le législateur spécial a sagement prévu la possibilité de conclure des accords de coopération différents, selon qu'ils intéressent les Communautés ou les Régions, ou encore en fonction des caractéristiques propres à certaines organisations internationales.

SECTION III LES ACTIVITÉS EXTÉRIEURES DES RÉGIONS ET DES COMMUNAUTÉS

Pour la commodité de l'exposé, on distinguera la conclusion de conventions avec des autorités ou organismes publics étrangers (§ 1.^{er}) et l'entretien de relations non conventionnelles, principalement par une présence permanente à l'étranger et par l'association à la représentation internationale de l'État fédéral (§ 2).

§ 1.^{er} LES RELATIONS CONVENTIONNELLES

A) Les accords internationaux ou transnationaux conclus avec des membres de la communauté internationale

Avant la révision constitutionnelle de 1993, les Communautés et les Régions étaient privées du droit de conclure des traités et les accords qu'elles ont alors passés avec des membres de la communauté internationale doivent s'analyser comme des accords transnationaux (39). Ce point de vue n'était cependant pas celui de l'Exécutif de la Communauté française, qui, depuis 1988, avait estimé pouvoir conclure plusieurs accords de coopération avec des États indépendants ou avec des collectivités fédérées dotées du *treaty-making power* (40).

Il s'agit en réalité de contrats de droit public, soumis à la *lex contractus* définie par le contrat lui-même et, à titre subsidiaire, aux principes généraux du droit ou à une législation interne qu'il convient de déterminer conformément aux règles

(39) La section de législation du Conseil d'État s'est prononcée à deux reprises en ce sens, respectivement le 28 février 1989 et le 5 février 1990, à propos d'accords de coopération entre la Communauté française, le canton du Jura, le Rwanda et les Seychelles.

(40) Accord de coopération avec la République et Canton du Jura, fait à Bruxelles, le 21 décembre 1988 et approuvé par le décret du 19 juin 1989; accord de coopération avec la République Rwandaise, fait à Kigali le 7 novembre 1989 et approuvé par le décret du 17 avril 1990; accord de coopération avec la République des Seychelles, fait à Bruxelles le 21 novembre 1989 et approuvé par le décret du 17 avril 1990; accord de coopération avec la République du Burundi, fait à Bruxelles le 8 mai 1991 et approuvé par le décret du 19 juillet 1991.

ordinaires du droit international privé (41). En pratique, ces conventions ressemblent, à s'y méprendre, à de véritables traités. Mais le jour où un tel accord contiendra des dispositions qui, dans l'intention des parties contractantes, seront directement applicables en droit interne, il ne pourra trouver application dans l'ordre juridique belge que par le vote d'un décret le *transformant* en norme ayant force de loi.

Quant aux Régions, elles n'avaient guère développé d'activités en ce domaine. Tout au plus peut-on citer l'accord de partenariat entre la Région wallonne et le gouvernement de la République populaire du Congo, signé à Owando le 8 juillet 1990 (42).

Depuis mai 1993, la Communauté française semble avoir conclu deux véritables traités bilatéraux: un accord culturel avec le Viêt-nam, fait à Bruxelles le 23 septembre 1993; et un accord de coopération avec le Chili, fait à Bruxelles le 11 janvier 1994 (43). Les Régions wallonne et bruxelloise ont participé à la conclusion de deux accords sur la protection de la Meuse et de l'Escaut, signés le 26 avril 1994 par les représentants de la France, des Pays-Bas et des deux Régions (44). On peut également citer les accords de l'Uruguay Round, signés à Marrakech par le ministre fédéral du Commerce extérieur au nom de la Belgique et de toutes les collectivités régionales ou communautaires du Royaume (avril 1994).

B) Les accords interterritoriaux

1. LA COOPÉRATION INTERRÉGIONALE TRANSFRONTALIÈRE

Les exemples de coopération avec des collectivités régionales ou fédérées voisines sont relativement rares. En voici cinq:

- l'accord du 27 octobre 1984 entre l'Exécutif de la Communauté française et le Conseil régional du Nord-Pas de Calais (45);
- la déclaration commune entre la Région wallonne et la Région Nord-Pas de Calais, signée le 1er octobre 1985 (46);

(41) Voy. Y. LEJEUNE, «La nature juridique de l'accord de coopération entre le Québec et la Communauté française de Belgique», *Revue québécoise de droit international*, 1984, pp. 79-92; P. DE VISSCHER, «La Constitution belge et le droit international», *Revue belge de droit international*, 1986, pp. 5-58; et les avis précités du Conseil d'État, Doc. C.C.F., sess. 1988-1989, n 63/1, pp. 4-6 et sess. 1989-1990, n 106/1, pp. 4 et ss.

(42) *Répertoire des accords internationaux de la Région wallonne* (foliomobile), direction générale des relations extérieures, s.d., II, Con./1.1.

(43) Renseignements communiqués par le Commissariat aux Relations internationales de la Communauté française. L'accord avec le Viêt-Nam a été approuvé par le décret du 31 mars 1994.

(44) *La Libre Belgique*, 27 avril 1994.

(45) *Moniteur belge*, 16 juillet 1986.

(46) Y. LUCHAIRE, B. DOLEZ et A. VANTROYS, *Recueil des conventions conclues par les Régions françaises avec des collectivités publiques étrangères*, Université de Lille II, Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales et Ministère français de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, juin 1991, p. 300; *Répertoire des accords internationaux de la Région wallonne*, I. Fra/1.1.

- la déclaration commune entre la Région flamande et la Région Nord-Pas de Calais, signée le 27 septembre 1990 (47);
- l'accord sur la coopération interrégionale entre la Région wallonne et le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, signé le 5 novembre 1990 (48);
- l'accord sur la coopération interrégionale entre la Région flamande et le même Land, signé le 7 novembre 1991.

Aucune de ces conventions ne fait référence à la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des autorités ou collectivités territoriales, faite à Madrid le 21 mai 1980 et ratifiée par la Belgique le 6 avril 1987. Jusqu'à présent, la Belgique s'est surtout préoccupée de concrétiser la Convention-cadre au profit des seules collectivités locales, en signant la Convention Bénélux du 12 septembre 1986 (49).

Par ailleurs, depuis quelques années, la Communauté européenne cofinance différents projets de coopération transfrontalière visant à remédier au problème spécifique des régions frontalières internes de la Communauté. Ces possibilités de cofinancement ont incité les gouvernements wallon et flamand à coopérer avec les États voisins et les Régions contiguës pour élaborer des programmes transfrontaliers coordonnés de développement régional (50).

2. LA COOPÉRATION AVEC DES RÉGIONS NON LIMITOPHES

L'Assemblée des Régions d'Europe, association qui assume une mission de représentation des intérêts régionaux au plan européen et conduit les actions qui en découlent, procure d'intéressantes occasions d'établir des liens de coopération interrégionale. Les trois Régions belges en font partie.

La coopération avec des collectivités régionales ou fédérées non limitrophes est surtout le fait de la Région wallonne, dont la stratégie consiste à créer avec des partenaires de statut institutionnel analogue un cadre d'action destiné à développer des liens économiques et commerciaux (51).

La Communauté française, elle, a conclu avec des États fédérés étrangers quelques arrangements qui procèdent tous d'une préoccupation manifeste de solidarité francophone. Outre la convention déjà citée avec le Canton suisse du Jura, on

(47) Y. LUCHAIRE, B. DOLEZ, A. VANTROYS, *op. cit.*, p. 313.

(48) *Répertoire des accords internationaux de la Région wallonne* (All/1.1.).

(49) Convention Bénélux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, faite à Bruxelles, le 12 septembre 1986 et approuvée par la loi du 23 mars 1990.

(50) Voy. la contribution de J.-L. VAN BOXSTAEL.

(51) En voici deux exemples: la déclaration commune Québec-Wallonie, adoptée à Bruxelles le 13 décembre 1980 (*Recueil des ententes internationales du Québec*, 1964-1983 (1984), p. 113; *Répertoire des accords internationaux de la Région wallonne*, III. Québ./1.1.); et la déclaration commune Jura-Région wallonne, adoptée à Bruxelles le 20 novembre 1987 (*Répertoire des accords internationaux de la Région wallonne*, I. Sui./1.1.).

mentionnera un accord de coopération avec le gouvernement de la Louisiane (52) et plusieurs accords avec le gouvernement du Québec (53). Le plus récent est un accord de coopération avec le gouvernement régional du Val d'Aoste (Italie) (54).

§ 2. LES RELATIONS NON CONVENTIONNELLES

A) Une présence permanente à l'étranger

Désireuses de s'assurer une présence permanente à l'étranger, les Communautés française et flamande ont ouvert des centres culturels dans certaines métropoles: à Paris, le Centre «Beaunord»; à Amsterdam, le Centre culturel de la Communauté flamande aux Pays-Bas; à Osaka, un autre centre de la Communauté flamande; à Kinshasa, un Centre Wallonie-Bruxelles. En outre, la Communauté française et la Région wallonne ont implanté à l'étranger quelques délégations permanentes investies d'une charge de représentation officielle. On citera notamment la «Délégation Wallonie-Bruxelles au Québec», constituée en 1982, et la «Délégation générale Wallonie-Bruxelles» à Paris, créée en 1985 et dirigée par un délégué général de la Communauté française pour les affaires multilatérales et francophones.

En vertu d'arrangements politiques dont il sera question plus bas, le ministre fédéral des Affaires étrangères fait inscrire les délégués qui font partie de ces bureaux sur la liste des agents diplomatiques et consulaires belges. En revanche, les délégations permanentes elles-mêmes ne peuvent être assimilées à de véritables missions diplomatiques ou postes consulaires; elles ne jouissent pas des privilèges et immunités de ces derniers. Tout au plus se sont-elles vu parfois accorder par l'État d'accueil, sur base de la courtoisie, des facilités d'ordre douanier ou fiscal. Pareils rapports ne sont pas réciproques, l'échange de délégations étant inconnu de la pratique. En particulier, les délégués que la Communauté française (55) a nommés à Paris pour suivre les «affaires multilatérales et francophones» ou encore à Genève, «auprès des organisations internationales», ne sont pas à la tête de véritables «ambassades» qui entretiendraient des relations diplomatiques entre cette Communauté et des organisations internationales (56).

(52) *Moniteur belge*, 16 juillet 1986.

(53) *Recueil des ententes internationales du Québec*, 1964-1983 (1984), p. 146 et (1983) 2 D.J.I. 174; *Moniteur belge*, 11 septembre 1986.

(54) Renseignement communiqué par le Commissariat général aux Relations internationales de la Communauté française.

(55) Ni les autres Communautés ni les Régions n'ont, pour leur part, reconnu directement à ce procédé pour assurer leur représentation officielle auprès d'États ou d'organismes internationaux.

(56) S'ils ont été inscrits sur la liste des agents diplomatiques et consulaires belges à l'étranger ou des représentants de la Belgique auprès des organismes internationaux, ils bénéficient d'un statut diplomatique découlant de leur rattachement théorique aux représentations permanentes, aux postes consulaires ou aux missions diplomatiques belges installés dans l'État d'accueil.

B) L'association à la représentation internationale de l'État fédéral

1. L'ASSOCIATION À LA REPRÉSENTATION DIPLOMATIQUE BELGE

Les Communautés et les Régions utilisent les canaux diplomatiques existants en nommant des représentants auprès d'États étrangers ou auprès d'organismes internationaux. Le ministre belge des Relations extérieures s'est engagé à accepter ces représentants et à les faire inscrire sur la liste des agents diplomatiques et consulaires belges à l'étranger ou des représentants de la Belgique auprès des organismes internationaux. C'est l'institution originale des «attachés de Communauté et/ou de Région», nommés par leurs gouvernements respectifs au poste diplomatique ou consulaire envisagé ou à la représentation de la Belgique auprès de l'organisme considéré. Ces attachés reçoivent leurs instructions de leurs gouvernements mais sont placés sous l'autorité diplomatique du chef de poste.

Quatre protocoles concrétisent cet arrangement, qui concernent respectivement la Communauté française et la Région wallonne (57), la Flandre (58), la Communauté germanophone (59) et la Région de Bruxelles-Capitale (60). En ce qui concerne les compétences régionales, ces documents ne sortissent leurs pleins effets que depuis la révision de la disposition devenue l'article 167 de la Constitution coordonnée.

On peut rapprocher de ce cas de figure celui des attachés commerciaux, agents contractuels dont la mission consiste à promouvoir l'exportation de produits dans un pays d'accueil. Ils ont été transférés aux Régions en deux vagues: en juin 1991 et en janvier 1994. Après avoir procédé entre elles à la répartition de ces personnels, les Régions sont convenues de se prêter leurs attachés respectifs dans les villes ou pays où elles n'en disposeraient pas. Comme les attachés communautaires ou régionaux, chaque attaché commercial exerce ses fonctions sous l'autorité diplomatique du chef du poste ayant juridiction sur la circonscription à laquelle il est affecté.

Quant aux attachés agricoles, ils n'ont pas été régionalisés, la compétence résiduelle en matière d'agriculture restant fédérale.

(57) Signé le 25 juillet 1988. On en trouvera le texte chez F. STANDAERT, *Les relations extérieures dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, Groupe Coudenberg, 1990, pp. 224 et 225. Une version antérieure est reproduite dans *Les relations extérieures des Communautés et des Régions* (II), *Cahiers constitutionnels*, 1986/3-4, pp. 178 et 179.

(58) Signé le 9 janvier 1990. Doc. VI. R., sess. ord. 1989-1990, n. 258/2, pp. 6 et 7 (annexe); F. STANDAERT, *op. cit.*, pp. 222 et 223. Un protocole antérieur est reproduit dans les *Cahiers Constitutionnels*, *op. cit.*, pp. 182 et 183.

(59) Signé le 24 octobre 1991. Une version antérieure est reproduite par F. STANDAERT, *op. cit.*, pp. 226 encore et 227. Selon cet auteur, le protocole n'a pas été utilisé (p. 104).

(60) Signé le 20 janvier 1994 (texte inédit à ce jour).

2. L'ASSOCIATION AUX TRAVAUX DE CONFÉRENCES OU D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Les Régions et les Communautés sont également associées aux travaux des organismes internationaux dont la Belgique fait partie. Outre la participation de fonctionnaires des Régions et des Communautés aux travaux de multiples groupes de travail ou comités techniques fonctionnant au sein ou en marge de l'O.C.D.E., du Conseil de l'Europe ou du Bénélux, trois ou quatre formules sont utilisées.

Il peut arriver que l'unique Communauté intéressée occupe le siège de la Belgique. La solution a été adoptée à l'égard de la Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports des pays d'expression française (CONFEJES), à laquelle participe la Communauté française sous sa propre dénomination; à l'égard de l'Agence de coopération culturelle et technique des pays francophones (ACCT), au sein de laquelle la Belgique est représentée par la Communauté française (61); et à l'égard de l'Union de la langue néerlandaise, organisme bilatéral dont le but est d'intégrer les Pays-Bas et la Communauté flamande dans le domaine de la langue et des lettres.

Lorsque des organisations internationales poursuivent des activités relevant de compétences considérées comme exclusivement communautaires, la représentation de la Belgique y est assurée par les Communautés exclusivement (Conférences générales de l'UNESCO, autres conférences réunies par cette organisation, certaines conférences des ministres du Conseil de l'Europe).

Depuis 1982, on appliquait alors les principes suivants: le point de vue belge était exposé par un porte-parole fédéral; si les ministres communautaires étaient en désaccord —ce qui ne s'est jamais produit— la délégation belge devait s'abstenir de voter; si une question présentait un aspect «politique» il en était référé au représentant du gouvernement central (62). Depuis peu, les Communautés ont organisé un système de rotation qui permet à leurs gouvernements respectifs de représenter la Belgique à tour de rôle (63). Ce système doit encore être officiellement consacré par la conclusion d'un accord de coopération (64).

Selon une troisième formule, il advient —plus rarement— que la Belgique soit représentée à la fois par une délégation fédérale et par une délégation communautaire. Cette voie, défrichée par le Canada et par le Québec à l'Agence de

(61) Quant à la Région wallonne, elle a demandé, avec l'accord de la Communauté française, le même statut que le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario, soit la reconnaissance de sa qualité de «gouvernement participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'Agence (...) dans le plein respect de la souveraineté et de la compétence internationale des États membres» de l'organisation.

(62) Voy. le document II. 36 reproduit dans *Les relations extérieures des Communautés et des Régions* (II), *Cahiers Constitutionnels*, 1986/3-4, pp. 161 et 162.

(63) Déclaration du ministre du Commerce extérieur en commission de la Chambre in rapport GEHLEN — VAN der MAELEN, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1992-1993, n.° 798/3, p. 7.

(64) Quant à la participation au Conseil de l'Union européenne, voy. la contribution de J.-L. VAN BOXSTAEL.

coopération culturelle et technique, a été empruntée par la Belgique et par la Communauté française, à partir de 1986, lors des sommets périodiques de la francophonie (65). La Région wallonne est le plus souvent associée à la représentation de la Communauté française.

Dans tous les autres cas, la formule utilisée consiste à admettre au sein de la délégation belge des représentants des Régions ou des Communautés, pour autant que l'ordre du jour de la rencontre l'exige. La composition de la délégation fait l'objet de discussions sous l'égide du ministère fédéral des Affaires étrangères. Une concertation associant l'autorité fédérale et les gouvernements régionaux et communautaires doit avoir lieu pour la préparation des négociations et des décisions des organisations internationales relatifs aux matières relevant des compétences régionales ou communautaires (art. 92bis, § 4bis, al. 2) (66). La délégation belge est présidée par le représentant fédéral permanent ou par toute personne désignée en raison de la/des collectivité(s) principalement compétente(s).

* * *

L'émergence progressive des Régions et des Communautés sur la scène internationale est le fruit d'une longue évolution qui ne paraît pas encore parvenue à son terme. Certes, la teneur nouvelle de l'article 167 de la Constitution et l'adoption de la loi spéciale du 5 mai 1993 marquent une étape fondamentale de ce processus. Néanmoins, la situation qui en résulte ne pourra être correctement appréciée qu'à l'épreuve de la pratique.

Les nouveaux textes constitutionnels jettent les bases d'une gestion consensuelle de la politique extérieure belge sur un pied de stricte égalité entre l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés. Le système combine en effet le renforcement de l'autonomie de ces collectivités sur le plan externe et la possibilité de maintenir la cohérence de l'action de l'État «global», moyennant une loyauté minimale envers ce dernier.

Dans les matières de compétence exclusivement régionale ou communautaire où joue à plein l'autonomie des collectivités fédérées, la surveillance fédérale sera politiquement difficile à exercer. Si le système parvient à fonctionner sans blocage —ce qui est malheureusement incertain, en raison de la nécessité de dégager un

(65) Sur la participation au premier Sommet, voy. *Les relations extérieures des Communautés et des Régions* (II), *Cahiers Constitutionnels*, 1986/3-4, pp. 169-175.

(66) Cette procédure est également applicable à la préparation des négociations et des décisions des institutions européennes relatives à la politique agricole (loi spéciale du 8 août 1980, art. 6, § 2bis nouveau). Les deux dispositions imposent en outre la même concertation pour le suivi des travaux ou activités de ces organisations internationales. Sur les techniques utilisées pour associer les Régions et les Communautés à la préparation et à l'exécution du droit communautaire européen, voy. Y. LEJEUNE, «Le cas de la Belgique», *Procédures administratives nationales de préparation et de mise en oeuvre des décisions communautaires* (S. A. Pappas, éd.), Maastricht, I.E.A.P., 1994.

consensus—, les Régions et les Communautés ne pourront prendre des engagements internationaux aux dépens des intérêts de la Belgique ou des autres collectivités fédérées (67). De la loyauté fédéraliste dépendra la sauvegarde de la cohérence de la politique extérieure belge et de la crédibilité de l'État sur le plan international.

Le point noir du nouveau «système de relations internationales» est certainement la complexité dont souffre la procédure de conclusion des traités «mixtes». Si les collectivités fédérées en ont le souci, la Belgique pourra cependant continuer à parler d'une seule voix sur la scène internationale —comme tout État qui se veut fédéral— en exprimant une opinion préalablement discutée au niveau interne entre ces collectivités et l'autorité fédérale.

Les Régions et les Communautés sont au pied du mur. A elles de prouver qu'elles ont pris conscience d'une exigence primordiale: l'autonomie qu'elles ont tant revendiquée doit continuer à s'accorder avec l'existence et la cohésion de l'État ainsi qu'avec le principe fédéraliste qui anime désormais celui-ci.

(67) Si un (projet de) traité signé par une Région ou par une Communauté portait atteinte aux intérêts d'autres Régions ou Communautés, le Comité de concertation pourrait en être saisi, conformément à l'article 32, § 2, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980.