

Abstract FR

Les relations de la Communauté française de Belgique avec les Communautés européennes depuis 1970 : des relations paradiplomatiques ?

La Belgique se distingue par l'étendue des compétences internationales dévolues à ses entités fédérées, constituant ainsi un cas unique. En raison de son évolution rapide, la politique internationale de la Belgique peut être analysée à travers le prisme de la « paradiplomatie », un concept développé par des spécialistes en relations internationales. Cet article se concentre sur le cas de la Communauté française et ses interactions avec les Communautés européennes, afin de retracer les étapes de l'évolution de la paradiplomatie belge francophone depuis 1970. Cette approche chronologique, qui met en lumière l'appropriation progressive par une entité fédérée de ses compétences internationales dans un contexte institutionnel belge en mutation, permet d'évaluer la pertinence de l'application de ce concept au cas belge.

Abstract EN

The Relations of the French-Speaking Community of Belgium with the European Communities Since 1970: Paradiplomatic Relations?

Belgium stands out for the extensive international powers granted to its federated entities, making it a unique case. Due to its rapid evolution, Belgium's international policy can be analyzed through the lens of "paradiplomacy," a concept developed by international relations specialists. This article focuses on the case of the French Community and its interactions with European Communities, tracing the stages of the evolution of Francophone Belgian paradiplomacy since 1970. This chronological approach, which highlights the gradual appropriation of international powers by a federated entity within a changing Belgian institutional context, allows for an assessment of the relevance of applying this concept to the Belgian case.

LES RELATIONS DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE AVEC LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES DEPUIS 1970 : DES RELATIONS PARADIPLOMATIQUES ?

Introduction

La Belgique est une terre fertile pour qui s'intéresse au fédéralisme. Les recherches des politologues abondent sur le *casus exemplaris* belge. Les compartimentages de la structure fédérale de ce petit pays parmi de grandes rubriques idéales-typiques¹ témoignent de l'intérêt qu'on lui porte. En 2012, un ouvrage collectif a donné le ton en parlant d'une « singulière Belgique. »² Cette singularité peut être explorée sous plusieurs angles d'approche. Dans le cadre de cette contribution, c'est le domaine des relations internationales d'une de ses entités fédérées qui a été choisi.

L'étude des relations internationales belges doit tenir compte d'un double processus. D'un côté, la Belgique, comme de nombreux États européens, connaît un transfert partiel de ses compétences « vers le haut » dans le cadre de sa participation à l'Union européenne. De l'autre, le pays est confronté à des dévolutions de pouvoir « vers le bas » depuis les premiers pas de sa fédéralisation lancée en 1970.³ Cette contribution vise pour sa part à étudier le cas spécifique de la Communauté française de Belgique dans ce double processus : à la fois bénéficiaire de nouvelles compétences au cours des multiples réformes de l'État, cette entité fédérée âgée d'à peine cinquante-cinq ans est confrontée également à un transfert régulier de ses responsabilités vers un pouvoir supranational.

L'objectif de cet article est d'esquisser une chronologie succincte de l'histoire des relations internationales de la Communauté française, en particulier au sein du processus communautaire européen, en évaluant la cohérence du recours au concept de « paradiplomatie » tout en demeurant dans une approche historique, même si l'accès aux archives de la Communauté française est un réel défi heuristique pour l'historien⁴. La délimitation en quatre

¹ On parle de fédéralisme de dissociation ; évolutif et empirique ; de conception oligarchique ; pacifique ; sans exception territoriale ; de superposition ; territorial et personnel ; asymétrique ; exclusif ; aux normes équipollentes ; bipolaire ; instable et opaque ; ...

² BUSEKIST VON A., *Singulière Belgique*, Paris, Fayard, 2012.

³ Ce phénomène contradictoire fait l'objet d'une thèse de doctorat menée à l'UCLouvain – Saint-Louis par l'auteur.

⁴ Bien que la Communauté française dispose d'un centre d'archives depuis le début des années 2000, celui-ci ne dispose que de peu de documents datant du XX^e siècle, même pour les périodes les plus récentes. Par conséquent, les archives de l'administration des relations extérieures de la Communauté française sont très lacunaires voire inexistantes : l'historien ne peut se baser que sur des rapports d'activité du Commissariat général aux Relations

périodes distinctes permet de repérer les traits saillants de chacune de ces franges chronologiques et d'identifier les continuités et les ruptures dans l'évolution de cette histoire de politique étrangère particulière.

Les chercheurs en relations internationales ont bien saisi, dès la fin des années 1980, les basculements que connaissait l'État-nation⁵ et ont opéré un renouveau épistémologique et méthodologique pour tenir compte de ce phénomène nouveau, par exemple dans les recherches menées sur des systèmes fédéraux aux États-Unis ou au Canada.⁶ C'est dans ce contexte que Payanotis Soldatos, dans un article fondateur⁷, forge le terme de « paradiplomatie », que l'on peut définir sommairement comme « *la poursuite directe, à des degrés variables, d'activités internationales de la part d'un État fédéré.* »⁸ En 1997, Éric Philippart, lorsqu'il analyse les relations paradiplomatiques des régions à l'égard du Comité des Régions de l'Union européenne, a proposé une typologie afin de rendre compte de la multiplicité des formes de paradiplomatie, basée sur le critère « d'intensité » de celle-ci au sein des systèmes fédéraux.⁹ Cette typologie, résumée dans le tableau ci-dessous, est utilisée comme cadre conceptuel pour identifier les différentes « étapes » de la construction de la politique étrangère de la Communauté française de Belgique dans cette contribution.

Pour distinguer les formes de paradiplomatie et évaluer l'intensité de celle-ci, l'auteur utilise plusieurs sous-critères :

- Le domaine d'action : quels sont les domaines de compétences concernés par les tractations des entités fédérées ?

internationales et sur ses publications *Wallonie-Bruxelles International*. Pour le cadre particulier des relations avec les institutions européennes, les démarches sont encore plus complexes puisqu'il s'agit d'une filière parmi d'autres des relations extérieures de la Communauté. Le recours aux fonds d'archives privés est donc nécessaire mais lui aussi est semé d'embûches : elles dépendent à la fois de la bonne volonté des anciens ministres et des membres de cabinets (et de la capacité à les identifier), des conditions d'accès et de l'inventariage réalisé par les archivistes.

⁵ Au niveau communautaire européen par exemple, la fin des années 1980 est caractérisée par le renforcement de l'intervention des régions auprès de la Commission européenne suite à la réforme des fonds structurels, notamment par la création d'un organisme consultatif des pouvoirs régionaux auprès de la Commission. Au début des années 1990, la mise en place du Comité des Régions et la révision de (l'ancien) article 146 du Traité CEE, qui permet dorénavant aux représentants d'entités régionales de participer au Conseil des Ministres de l'Union, accélèrent ce processus.

⁶ MICHELMANN H.J. et SOLDATOS P. (éd.), *Federalism and International relations. The role of subnational units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

⁷ SOLDATOS P., "An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors", in *Ibid.*, p. 34-53.

⁸ PAQUIN St., « La paradiplomatie », in BALZACQ Th., CHARILLON Fr. et RAMEL Fr. (dir.), *Manuel de diplomatie*, Paris, Sciences Po, 2018 (Relations internationales), p. 59.

⁹ PHILIPPART É., « Le Comité des Régions confronté à la paradiplomatie des régions de l'Union européenne », in BOURRINET J. (éd.), *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Paris, Centre d'Études et de Recherches internationales et communautaires, 1997. P. 147-180.

- L'extension géographique : elle peut être transfrontalière (ou micro-régionale), transrégionale (ou macro-régionale) c'est-à-dire entre des régions géographiquement éloignées, ou globale, par exemple dans le cadre d'une action dans le développement durable.
- Les modes opératoires : ils peuvent être de nature coopérative avec le pouvoir central. Dans ce cas, ils sont soit coordonnés par le gouvernement fédéral soit conjoints. Dans d'autres cas, ils peuvent être en parallèle avec l'action du pouvoir central. Deux possibilités existent alors : une action en harmonie avec celle du gouvernement, ou conflictuelle.
- Les instruments : ils vont de l'instrument technique à l'instrument diplomatique traditionnel, exception faite du recours à la force militaire qui reste de l'apanage du pouvoir central.

Forme de paradiplomatie	Objectifs	Domaines d'action	Extension géographique	Modes opératoires	Instruments
Minimale	Gains limités en termes de développement de l'entité	Économique ; éventuellement culturel et social	Transfrontalier	Coopératifs	Primaires, surtout au niveau technique
Mineure	Gains moyens en termes de développement de l'identité	Multiples mais principalement économiques, excluant le politique	Transfrontalier et transrégional	Coopératifs et recours à des actions parallèles en harmonie avec le pouvoir national ; information du niveau national et rares conflits	Partiels, peu de recours aux instruments politiques
Majeure	Gains majeures en termes de développement de l'identité	Tous, avec quelques incursions dans le politique	Tous	Majoritairement coopératifs, mais augmentation de la part d'actions en parallèle en harmonie et conflictuelles ; flux d'information important	Tous sauf la participation de plein droit en tant qu'entité subnationale aux négociations, aux organisations internationales et pas de séparation du <i>ius tractati</i>
Maximale	Rééquilibrage des rapports de force entre le pouvoir national et les pouvoirs infranationaux pour renforcer les gains régionaux	Tous	Tous	Coexistence de différents modes opératoires, mais revendication d'une part d'actions en parallèle importante et utilisation ponctuelle du conflictuel	Tous
Protodiplomatie	Accession à la forme d'indépendance la plus complète possible	Tous	Tous	Coexistence de différents modes opératoires de façon instable avec tendance à l'escalade conflictuelle	Tous

1. Un embryon de politique étrangère (1970-1980)

Bien qu'on puisse chercher les origines du fédéralisme belge bien avant la révision de la Constitution de 1970, c'est cette dernière qui matérialise dans la Charte fondamentale la naissance effective de la Communauté française de Belgique au sein du paysage institutionnel belge. La veille de Noël, le gouvernement de Gaston Eyskens¹⁰ fait modifier divers articles de la Constitution. Le nouvel article 3^{ter} reconnaît l'existence de trois Communautés culturelles, et l'article 59^{bis} inscrit le principe de « l'autonomie culturelle » de ces Communautés, se traduisant par la création d'un Conseil culturel pour les deux plus grandes Communautés (la Communauté culturelle germanophone devra attendre 1973), composé de parlementaires nationaux appartenant au groupe linguistique français ou néerlandais. On octroie les « matières culturelles » à ces nouvelles entités juridiques. Elles seront définies dans la loi spéciale du 21 juillet 1971.¹¹ On y ajoute également l'enseignement – à l'exception des dispositions relatives au Pacte scolaire – et l'emploi des langues en matière administrative, dans les relations sociales et dans les entreprises, ainsi que la coopération entre les Communautés belges et, finalement, la coopération culturelle internationale.¹² Bien que la loi spéciale du 21 juillet 1971 ait précisément défini les nouvelles compétences des Communautés belges, elle est muette au sujet de l'article relatif à la coopération culturelle internationale¹³, étant donné qu'une révision de l'article 68 de la Constitution¹⁴ portant sur le rôle du Roi dans les relations internationales est au même moment discutée au sein d'une commission sénatoriale.

¹⁰ Gaston Eyskens (1905-1988) est un homme politique social-chrétien. Élu député en 1939, il entame une longue carrière ministérielle après la guerre. Premier ministre à plusieurs reprises, il joue un rôle essentiel lors de la question royale, de l'indépendance du Congo et de la crise de la Loi unique (une période de grèves intenses durant l'hiver 1960-1961 à l'encontre d'une loi comprenant de nombreuses mesures d'austérité). De retour comme Ministre des Finances dans le cabinet Harmel, il redevient Premier ministre en 1968 et coordonne la révision constitutionnelle de 1970-1971. Il démissionne en novembre 1972 et prend ensuite sa retraite politique. (SMITS J., « Eyskens Gaston », in *Nieuwe Encyclopedie van de Vlaamse Beweging*, vol. 1, Tielt, Lannoo, 1998, p. 1101-1103.)

¹¹ Il s'agit de : la défense et l'illustration de la langue ; l'encouragement à la formation des chercheurs ; les beaux-arts, y compris le théâtre et le cinéma ; le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles ; les bibliothèques, discothèques et services similaires ; la radiodiffusion et la télévision à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement ainsi que de publicité commerciale ; la politique de la jeunesse ; l'éducation permanente et l'animation culturelle ; l'éducation physique, les sports et la vie en plein air ; les loisirs et le tourisme. (Loi spéciale du 21 juillet 1971, in *Moniteur belge*, 23 juillet 1971.)

¹² Constitution belge révisée le 24 décembre 1970.

¹³ Article 59^{bis}, §2, 3°, de la Constitution.

¹⁴ « Le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables.

Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement les Belges n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents. »

La mise en application de la capacité internationale des Communautés culturelles s'apparente à un véritable chemin de croix. En effet, la commission sénatoriale a fait de la révision de l'article 68 de la Constitution un préalable à l'octroi effectif de la coopération culturelle internationale aux Communautés culturelles. Or la chute du gouvernement Eyskens en 1972 met un terme au processus de révision de cet article. Ce n'est qu'après de laborieux débats de nature juridique s'étalant sur plusieurs années, qu'une loi consacrant le pouvoir international des Communautés culturelles belges est promulguée le 20 janvier 1978. Cette loi se limite à octroyer aux Conseils culturels la compétence d'assentiment aux traités culturels internationaux négociés par le gouvernement national, étant donné l'absence d'Exécutif communautaire à cette époque. Pour la première fois de l'histoire belge, les assentiments parlementaires à des traités internationaux sont multipliés. Dans certains cas, les assentiments de plusieurs assemblées pour un seul traité seront nécessaires, dont celui des Chambres législatives nationales.¹⁵

Ce n'est donc qu'à partir de 1978 que la Communauté culturelle française obtient le droit de donner assentiment à tout accord international étant dans son champ de compétences. L'influence est réelle, bien que faible, mais elle ne concerne pas encore les questions européennes. Cela peut s'expliquer de diverses manières. À cette époque, les Communautés européennes ne disposent simplement pas de compétences en matière culturelle ou éducative. Bien que des initiatives soient prises sous l'impulsion du commissaire Altiero Spinelli¹⁶ – dont la rédaction d'un premier mémorandum intitulé *Pour une action communautaire dans le domaine de la Culture*, en 1972 – le Traité CEE ne prévoit pas d'action dans ce secteur. Dès lors, c'est sous l'angle socio-économique que cette question est abordée, et principalement au niveau de la Commission européenne. Pour des raisons similaires, c'est la même observation qu'il faut relever dans le domaine de l'Éducation : n'étant pas explicitement mentionnée dans le Traité CEE, c'est sous l'angle de la formation professionnelle que ce domaine est envisagé.¹⁷ Dans le domaine culturel, le Conseil des Communautés européennes ne s'est pas encore chargé

¹⁵ C'est notamment le cas pour tout traité culturel concernant la Communauté culturelle allemande qui n'est pas concernée par la loi du 20 janvier 1978, ainsi que pour les traités comportant des clauses culturelles, mais pas uniquement.

¹⁶ Altiero Spinelli (1907-1986) était un fervent défenseur du fédéralisme européen. Il devient commissaire européen entre 1970 et 1976 avant d'être élu eurodéputé en 1979. En 1980, il cofonde le « Club du Crocodile » qui réclamait un nouveau traité européen, lequel aboutira au « Plan Spinelli » de 1984 qui servit de base à l'Acte unique européen. (« Altiero Spinelli, un fédéraliste infatigable », in *European Union*, <https://european-union.europa.eu/> (page consultée en novembre 2023).)

¹⁷ LALOUX P.-O., « Au service des citoyens européens : information, Europe des citoyens, culture, éducation et formation », in BUSSIERE E. e.a., *La Commission européenne 1973-1986. Histoire et mémoires d'une institution*, Bruxelles, Union européenne, 2014, p. 469-474.

d'organiser des réunions des Ministres de la Culture dans les années 1970, mais il l'a fait pour les questions éducatives. Cependant, en Belgique, étant donné l'absence d'Exécutif communautaire, ce sont des Ministres du gouvernement national qui interviennent au nom du Royaume, sans implication des Communautés culturelles nouvellement créées.

En pratique, à cette époque, c'est donc la coopération culturelle internationale extérieure à la CEE qui est du ressort de la Communauté culturelle française, cette dernière se démarquant de sa collègue flamande par son degré d'intervention dans ces domaines. Déjà le 2 mai 1972, le Ministre de la Culture française Charles Hanin¹⁸ réalise un exposé sur la politique culturelle dans lequel il insère un chapitre évoquant la présence à l'étranger de la Communauté française. En 1973, le Conseil culturel français s'est posé la question du maintien des relations culturelles avec le Chili après le coup d'État de Pinochet.¹⁹ Le même Conseil vote la suspension de l'accord culturel belgo-sud-africain en réaction à la politique d'apartheid de ce pays, alors que le Conseil culturel néerlandais décide du maintien de ces relations, ce qui est une manifestation d'un pouvoir diplomatique réel. Quelques contacts avec des autorités étrangères font également apparaître des tensions avec le Ministère belge des Affaires étrangères.²⁰ Cependant, avant la deuxième réforme de l'État de 1980, aucun traité culturel international ne fait l'objet d'un assentiment des Communautés culturelles en application de la loi du 20 janvier 1978.

Avant la deuxième réforme de l'État, la politique internationale belge est donc bousculée, mais pas tout à fait déstabilisée. La Communauté culturelle française a certes acquis une compétence internationale, un symbole qui ne permet toutefois pas de se lancer dans une réelle diplomatie à l'étranger de manière approfondie, et encore moins au niveau communautaire européen. L'analyse révèle cependant que la Communauté culturelle française prend ses marques et tente, tant bien que mal, de sortir gagnante de ses relations avec l'étranger en termes diplomatiques. Bien que ses domaines de compétences soient extrêmement limités – il s'agit principalement de la Culture –, les pouvoirs réels qui lui sont attribués lui permettent, même sans disposer d'un exécutif propre, de suspendre un traité international. La dimension politique sous-jacente à cette compétence culturelle est donc exacerbée, et concerne des États

¹⁸ Charles Hanin (1914-2012) est un homme politique, social-chrétien, député puis sénateur. Ministre des Classes moyennes entre 1968 et 1971, il devient ensuite Ministre de la Culture française entre janvier et novembre 1972 dans le dernier gouvernement de Gaston Eyskens. Il sera par la suite Ministre de la Politique scientifique, du Tourisme et de l'Intérieur dans les gouvernements successifs. Il se consacrera après 1981 à la politique communale. (« Hanin Charles », in *Encyclopédie du Mouvement wallon*, vol. 4, Charleroi, Institut Jules Destrée, 2010, p. 287-289.)

¹⁹ DEHOUSSE J.-M., « Les relations culturelles internationales de la Communauté française de Belgique », in *Studia Diplomatica*, vol. 32, n°5, 1979, p. 487-488.

²⁰ DELCORPS V., *Dans les coulisses de la diplomatie. Histoire du ministère belge des Affaires étrangères (1944-1989)*, Louvain-la-Neuve, PUL, 2015, p. 541.

géographiquement éloignés. Cependant, les instruments qui sont octroyés aux Communautés culturelles restent bien limités : elles ne disposent pas d'une administration des relations extérieures, ni de Ministre, ni de diplomates. En ce sens, on peut rapprocher la situation de la Communauté culturelle française, qui malgré des moyens matériels limités dispose d'objectifs ambitieux, d'une paradiplomatie « mineure. »

2. Vers une affirmation sur la scène européenne (1980-1988)

L'année 1980 est charnière pour les institutions belges. C'est en effet le 8 août 1980 qu'une loi spéciale de réformes institutionnelles, appliquant une révision constitutionnelle préparée depuis des années non sans difficultés – le Pacte d'Egmont²¹ en étant l'exemple le plus concret –, est votée. Cette deuxième réforme de l'État transforme les anciennes « Communautés culturelles » en Communautés, ces dernières recevant un nouveau paquet de compétences : les « matières personnalisables. »²² Quant aux Régions belges, elles sont mises en place – sauf la Région Bruxelles-Capitale – et reçoivent un ensemble de compétences socio-économiques. Enfin, chaque niveau de pouvoir belge est dorénavant doté d'un pouvoir exécutif. Deux articles de la loi spéciale du 8 août 1980 concernent plus spécifiquement les relations internationales. L'article 16 reprend la teneur de la loi du 20 janvier 1978 uniquement pour les Communautés belges, en l'élargissant aux matières personnalisables. L'article 81 prévoit pour sa part que l'Exécutif régional ou communautaire est « associé aux négociations internationales », tandis que le Roi reste le seul interlocuteur sur le plan international en vertu de l'article 68 de la Constitution, qui n'a toujours pas été modifié.

Il faut attendre le 22 décembre 1981 pour que la jeune Communauté française dispose de son premier Exécutif. Philippe Moureaux²³ y devient le premier responsable des Relations extérieures. Entre décembre 1985 et février 1988, il est suivi par Philippe Monfils²⁴. À cette

²¹ Le Pacte d'Egmont est un accord de révision constitutionnelle globale négocié en 1977 par les présidents de partis de la majorité gouvernementale sous l'égide de Léo Tindemans qui se soldera par un échec et une chute du gouvernement, avant la relance des négociations par Wilfried Martens. (DEWACHTER W., e.a., *Un parti dans l'histoire. 50ans d'action du Parti Social Chrétien*, Louvain-la-Neuve, Duculot, 1996, p. 110-113.)

²² « Toute matière qui est, de par sa nature, liée étroitement aux personnes et qui, en raison de ce lien, réclame un traitement différencié de communauté à communauté. » (FRANÇOIS A., *De l'État unitaire à l'État fédéral. La dynamique institutionnelle de la Belgique*, Louvain-la-Neuve, Ciaco, 1997 (AURA), p. 218.)

²³ Philippe Moureaux (12 avril 1939 – 15 décembre 2018) : homme politique francophone socialiste, Philippe Moureaux est député fédéral entre 1981 et 1995. Il est Ministre des Réformes institutionnelles entre 1980 et 1981. Ensuite, il devient Président de l'Exécutif francophone entre 1981 et 1985 avant de reprendre un poste ministériel aux Réformes institutionnelles dans le gouvernement Dehaene I. (« Moureaux Philippe », in GAUS H. (éd.), *Politiek biografisch lexicon. Belgische Ministers en Staatssecretarissen 1960-1980*, Anvers, Standaard Uitgeverij, 1989, p. 800-804.)

²⁴ Philippe Monfils (1939) : proche de François Périn puis de Jean Gol dont il fut le Chef de Cabinet, il était membre du Rassemblement wallon. Devenu membre influent du PRL(w), il est élu à la Chambre en 1981 et devient

époque, c'est donc le Président de l'Exécutif qui a à sa charge la coopération internationale. Dans leur déclaration de politique communautaire respective, les deux Présidents successifs insistent initialement sur la nécessité d'affirmer l'identité de la Communauté sur le plan extérieur.²⁵ L'objectif se situe donc parfaitement dans une recherche de consolidation d'identité de la nouvelle institution, et les relations internationales sont perçues comme un levier externe pour accroître sa légitimité en interne.

Au niveau administratif, la Communauté française doit tout construire. Déjà en 1977, plusieurs socialistes évoquaient l'idée de créer un organisme chargé des relations internationales de la Communauté.²⁶ Une première proposition de décret en ce sens est déposée par le député Henri-François Van Aal le 3 mars 1978²⁷ mais, en pleine période de refonte du système institutionnel belge, cette proposition ne connaît pas de lendemain. Le 1^{er} mars 1979, le « décret Hansenne » est introduit au Conseil.²⁸ Il reprend plusieurs idées de la proposition Van Aal. La plus importante est la nature de l'organisme qui doit être mis en place : un « commissariat » qui est en réalité un parastatal de type A tel que prévu par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Ce choix s'explique par le fait qu'à ce moment, la Communauté ne dispose pas encore de gouvernement autonome et qu'elle refuse de créer une administration par arrêté royal du gouvernement national. Ce décret n'entrera cependant pas en vigueur à la date prévue, le 1^{er} janvier 1980. En effet, le Cabinet du Roi a explicitement demandé aux francophones d'attendre que la Flandre ait mis en place son propre commissariat, dans un souci de simultanéité.²⁹ Mais entretemps, les Exécutifs communautaires ont été mis en place, si bien qu'un nouveau décret est rédigé et promulgué sous l'Exécutif Moureaux I le 1^{er} juillet 1982. En novembre 1982, l'Exécutif mène une série de primo-nominations et le 28 décembre, le « Commissariat général aux Relations

Ministre-Président de la Communauté française de 1985 à 1988. Il occupera plusieurs postes à ce niveau de pouvoir. (« Monfils Philippe », in *Encyclopédie du Mouvement wallon*, t. IV, *op. cit.*, p. 446-449.)

²⁵ Moureaux déclare le 19 janvier 1982 que les Ministres devront « affirmer sans relâche l'identité de notre Communauté, et défendre pied à pied ses intérêts, sans rien demander qui ne nous soit dû, mais sans rien céder de ce qui nous est dû. » (LOUVAIN-LA-NEUVE, AE, *Valmy Féaux*, n°58, Déclaration de l'Exécutif de la Communauté française, 19 janvier 1982.) Quant à Monfils, il insiste que « Sur le plan international, l'Exécutif affirme son souci de promouvoir la Communauté française dans le cadre des attributions qui lui ont été conférées par l'article 59bis de la Constitution et la loi du 8 août 1980. » (*Ibid.*, Déclaration de l'Exécutif de la Communauté française, 13 janvier 1986.)

²⁶ DEHAYBE R., *Le choix de la francophonie. Un parcours belge et international*, Paris, Cygne, 2020, p. 25.

²⁷ *Conseil de la Communauté française, 1977-1978*, n°22-1, Proposition de décret relative à la création d'un Commissariat général à la coopération culturelle internationale de la Communauté culturelle française de Belgique, 3 mars 1978.

²⁸ *Conseil de la Communauté française, S.E. 1979*, n°6-1, Proposition de décret créant un Commissariat général à la Coopération internationale, 1^{er} mars 1979.

²⁹ Interview de Roger Dehaybe par Vincent Delcorps, 12 août 2013.

internationales » est installé. Roger Dehaybe³⁰ est désigné Commissaire général, accompagné d'un adjoint, Robert Maréchal³¹, et d'un Directeur d'administration, Charles-Étienne Lagasse³². Ils participent tous les trois à la construction du commissariat. La perspective suivie n'était pas simplement de reprendre les dossiers de l'ancienne administration des Relations culturelles internationales (IRC) des Affaires étrangères, qui agissait dans une optique sectorielle et non diplomatique, mais bien d'organiser le CGRI sur une base géopolitique, comme un Ministère des Affaires étrangères.³³ L'organigramme du CGRI est donc organisé en cellules géopolitiques. Le commissariat comprend entre septante et quatre-vingt collaborateurs à ses débuts, avec un budget relativement modeste de 212 millions de francs pour l'exercice 1983, qui augmentera sensiblement chaque année.³⁴ Il est intéressant de noter que l'IRC ne disparaît pas immédiatement aux Affaires étrangères, mais devient une sorte de « boîte aux lettres » qui permet de faire le lien entre les États qui souhaitent construire un partenariat culturel et les Communautés belges.³⁵ Cet instrument de la Communauté, bien que limité financièrement, illustre donc une certaine montée en puissance de la jeune entité fédérée.

Dès ses premières années, on peut décliner les orientations du CGRI en trois domaines : la reconnaissance de la Communauté française et de son rôle international, les relations bilatérales et la défense de la langue française au niveau multilatéral. Pour se faire connaître, le CGRI publie un mensuel *Présences* qui retrace les activités qu'il a soutenues, organise des réunions d'informations dans les milieux universitaires, multiplie les conférences de presse et les communiqués, participe à des foires internationales, et il lance sa revue *Wallonie-Bruxelles* afin de souligner ses relations privilégiées avec les Régions wallonne et bruxelloise. Les relations bilatérales forment l'essence même des premières activités du jeune commissariat : il se charge de la gestion des accords culturels hérités du gouvernement national et multiplie les accords

³⁰ Roger Dehaybe (31 mai 1942 – 4 août 2023) : romaniste originaire de Liège et investi dans le secteur culturel, il passe par la RTBF avant de poursuivre sa carrière au Ministère de la Culture de la Communauté culturelle française dans les années 1970, puis au CGRI où il occupe le poste de Commissaire général de 1983 à 1997. Par la suite, il sera administrateur général de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie (1998-2006). (Delforge P., « Dehaybe Roger », in *Connaître la Wallonie* (<https://connaitrelawallonie.wallonie.be/fr/wallons-marquants/dictionnaire-des-wallons/dehaybe-roger>) page consultée en août 2024.)

³¹ Robert Maréchal (1926 – 24 avril 2013) : homme issu du monde culturel et originaire de la région liégeoise, membre du PLP, il a été directeur des Affaires culturelles à la ville de Liège et directeur du Palais des Congrès. (« Liège : décès de Robert Maréchal », 8 mai 2013, in *RTBF* (<https://www.rtbf.be/article/liege-deces-de-robert-marechal-7990498>) page consultée en août 2024.)

³² Charles-Étienne Lagasse est un docteur en droit spécialisé dans le système institutionnel belge et européen. Nommé en 1982 directeur d'administration du CGRI, il deviendra également Inspecteur général de WBI entre 2009 et 2013. (Interview de Charles-Étienne Lagasse, 5 juin 2024.)

³³ Interview de Charles-Étienne Lagasse, 5 juin 2024.

³⁴ BRUXELLES, WBI, *CGRI*, Rapport d'activité 1983.

³⁵ Interview de Roger Dehaybe par Vincent Delcorps, 12 août 2013.

avec d'autres régions, puis même avec d'autres États, le premier étant le Bénin en 1984, ce qui ne manquera pas de provoquer des tensions avec le Ministre des Relations extérieures Léo Tindemans³⁶. Enfin, il s'engage avec fermeté dans l'Organisation internationale de la Francophonie, notamment à la suite de l'intérêt de Roger Dehaybe pour ces questions liées à la défense de la langue française.³⁷ Cependant, les questions liées aux Communautés européennes ne sont pas au premier plan des objectifs du Commissariat : « *la politique européenne n'était pas la priorité, nous ayant été un peu interdite : on n'avait pas l'accès direct.* »³⁸

En effet, les années 1980 sont caractérisées par une certaine ambiguïté juridique sur le rôle que peuvent jouer les Communautés belges sur le plan international. Un premier conflit porte sur le droit de conclure des traités (*ius tractati*). Les Communautés belges estiment qu'elles disposent de ce droit à la suite des travaux parlementaires ayant mené à la deuxième réforme de l'État, alors que le Ministre Tindemans, soutenu par le gouvernement, s'oppose fermement à cette conception. Les arguments exprimés par les Communautés française et flamande peuvent être résumés en quelques lignes directrices : l'article 81 qui prévoit « l'association des Exécutifs »³⁹ ne les concernerait pas, comme cela ressort des déclarations à la Chambre de l'ancien Ministre des Réformes institutionnelles, qui n'est autre que Philippe Moureaux en 1980.⁴⁰ Pour les Communautés, dès lors, l'article 68 de la Constitution (qui traite du *ius tractati*) a été implicitement modifié par les nouvelles dispositions institutionnelles. D'autres arguments concernent le principe de responsabilité ministérielle qui ne peut être appliqué si ce pouvoir des Communautés reste aux mains du gouvernement national, ou encore sur une interprétation différenciée de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. Bien entendu, le gouvernement national belge, qui fait preuve d'une attitude conservatrice, contredit chacun des

³⁶ Léo Tindemans (1922-2014) est un homme politique social-chrétien. Devenu député en 1961, il entre au gouvernement comme Ministre des Relations communautaires en 1968. Dans les années 1970, Tindemans deviendra vice-Premier ministre puis Premier Ministre avant de se consacrer à la politique étrangère dans les années 1980, et finalement il sera chef de file des démocrates-chrétiens au Parlement européen de 1989 à 1992. (RUYS M., « Tindemans Léo », in *Encyclopedie van de Vlaamse Beweging*, vol. 3, p. 3072-3073.)

³⁷ BRUXELLES, WBI, *CGRI*, Rapports d'activité 1983-1987.

³⁸ Interview avec Charles-Étienne Lagasse, 5 juin 2024.

³⁹ L'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que « *dans les matières qui relèvent de la compétence du Conseil, son Exécutif est associé aux négociations des accords internationaux, le Roi [le gouvernement national] restant le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de l'article 68 de la Constitution.* » Les modalités concrètes de cette « association » ont longuement été débattues parmi les juristes de l'époque, mais le Conseil d'État, dans son avis L.13622/V.R. du 6 juin 1980, avait stipulé qu'elle ne concernait que « la préparation des instructions. » Cela n'empêchera pas les entités fédérées belges d'interpréter cette disposition de la plus large manière possible au cours des années 1980.

⁴⁰ Moureaux a en effet déclaré : « *l'article 81 concerne essentiellement les matières régionales. (...) Le problème de l'association ou plus exactement le problème des compétences en matière internationale des communautés est réglé par l'article 16 du projet (...).* » (*Annales de la Chambre des Représentants*, 1979-1980, n°105, 4 août 1980, p. 3267.)

arguments des Communautés. Il s'en suit une période particulièrement conflictuelle centrée sur l'année 1983 au cours de laquelle Philippe Moureaux adresse d'ailleurs une lettre au Roi.⁴¹ Le 4 octobre, la question est portée au Comité de concertation, mais en l'absence de consensus, la problématique est reportée *sine die*. Cependant, les discussions continuent entre les Communautés et les Affaires étrangères jusqu'à un accord partiel le 9 mars 1984 sur la manière de déterminer les orientations générales de la politique étrangère belge.⁴² Dans la pratique, ce dialogue de sourds ne prend pas fin, et selon les archives du Premier ministre Wilfried Martens, c'est principalement à cause de la Communauté française qui campe sur ses positions.⁴³ La Communauté française fait en effet preuve d'un certain dynamisme international, bien plus important que la Flandre. On pourrait expliquer cette situation en insistant sur les individus par une sorte de « doctrine Moureaux », du nom du responsable des relations internationales en Communauté française, selon laquelle les francophones doivent saisir le plus possible des compétences qui leur sont données. Une autre explication, plus politique, est possible : les socialistes sont présents dans la majorité gouvernementale en Communauté française jusqu'en 1985 mais exclus du gouvernement national. Ils se pourrait donc qu'ils mettent en exergue leur propre politique internationale dans le niveau de pouvoir où ils sont partie prenante, en réaction à la politique du gouvernement national qu'ils désapprouvent.

Au niveau européen, les choses se compliquent également. Une première problématique émerge autour de la question de la création d'une Fondation européenne. Cette institution dont le processus de création est lancé par un accord intergouvernemental le 29 mars 1982 est censée toucher au domaine de la Culture. C'est une première forme de connexion évidente entre les compétences communautaires européennes et belges. L'accord signé par les représentants des gouvernements doit faire l'objet d'une ratification dans chacun des États membres. En Belgique, étant donné la dimension culturelle de l'accord, chaque Conseil communautaire est censé donner son assentiment au projet, en vertu de l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980. Mais rapidement, les Communautés belges vont jouer de ce pouvoir pour opérer un chantage sur le Ministère des Relations extérieures : elles réclament une représentation exclusive des Communautés au sein des institutions de la future Fondation. Tindemans s'est fermement opposé à cette exigence. En conséquence, les Communautés belges ont refusé de donner leur assentiment à l'Accord, bloquant de fait sa ratification et donc son entrée en vigueur. En juillet

⁴¹ BRUXELLES, AGR, *Wilfried Martens*, n°3286, Copie de la lettre de Ph. Moureaux au Roi, s.d.

⁴² Cet accord prévoit « des contacts réguliers au niveau ministériel » entre les niveaux de pouvoir pour déterminer les orientations générales de la politique. (*Procès-verbal du Conseil des Ministres*, 9 mars 1984.)

⁴³ BRUXELLES, AGR, *Wilfried Martens*, n°3286, *Evolutie in het bevoegheidsgebied tussen nationale regering en gemeenschapsexecutieven wat de buitenlandse betrekkingen betreft*, 16 février 1984.

1986, quatre ans après la signature de l'accord, Philippe Monfils déclarait : « *Je ne me sens pas précipité pour déposer ce projet au Conseil. (...) Ce n'est pas un retard dû à une quelconque indolence à l'égard des relations extérieures. C'est la volonté de ma part d'avoir l'assurance que nous serons présents dans cette Fondation qui, je le crois, pourra jouer un rôle important au niveau culturel sur le plan international.* »⁴⁴ Les instruments dont dispose la Communauté française, à savoir l'article 16 de la loi spéciale, deviennent substantiels et permettent à la jeune Communauté de bloquer un accord européen. Ce chantage a payé : Tindemans va finir par changer d'avis, entraînant de fait la fin du processus de blocage, près de cinq ans après l'accord initial.⁴⁵

La deuxième problématique européenne est celle de la participation des Communautés aux réunions des Ministres européens de la Culture. En 1982, deux réunions informelles des Ministres européens chargés de la Culture ont lieu, dans un contexte de relance de l'intégration européenne. Étant donné leur caractère informel, ce sont les Ministres des Communautés belges, chargés de la Culture, qui participent à ces réunions. Cependant, en juin 1984, à l'occasion de la première réunion formelle organisée à Luxembourg, Léo Tindemans a refusé de laisser les Communautés participer sur un pied d'égalité avec le pouvoir national en application de l'article 146 du Traité CEE qui contraint les États membres à se faire représenter par un Ministre du gouvernement national. Pour Moureaux, cet incident grave « *paraît témoigner d'une sorte de volonté de reprise en main des Communautés (...) pour leur donner un statut de simple associé à la représentation de la Belgique.* »⁴⁶ C'est donc finalement un Secrétaire d'État à l'Agriculture qui a représenté la Belgique au Conseil Culturel de la CEE le 22 juin 1984. Étant donné la multiplication pressentie de ces Conseils culturels, les Ministres belges responsables des Affaires extérieures conviennent finalement d'un mode de représentation à ce type de réunion dès le mois de novembre 1984, associant davantage les Communautés tout en respectant les prescrits du droit européen : la Belgique est représentée par le Ministre des Affaires étrangères ou son remplaçant, avec participation des Ministres des Exécutifs des Communautés. Au début de la réunion, le Ministre du gouvernement central informe ses collègues européens que ce sont les Ministres communautaires qui prennent la parole et la délégation belge ne prend position qu'après un accord préalable entre les Ministres

⁴⁴ BRUXELLES, SPF AE, *Archives diplomatiques*, 19.143.37, Réponse de Ph. Monfils à une question de M. Lagasse au Conseil de la Communauté française, 7 juillet 1986.

⁴⁵ Sur ce sujet, voir : DABE X., "The European Foundation: a Stillborn Project in the Face of Belgian Proto-Federalism (1977-1987)", in *Journal of European Integration History*, vol. 30, n°2, 2024.

⁴⁶ BRUXELLES, WBI, *CGRI*, Rapport d'activité 1984, Discours de Philippe Moureaux.

compétents. Toute la préparation administrative de la réunion se réalise au sein du Service P11⁴⁷ des Affaires étrangères.⁴⁸

Ces constats témoignent d'une forte amplification de l'intervention des Communautés, et en particulier de la Communauté française, au sein des relations internationales et européennes dès le début des années 1980. La Communauté française, forte de son autonomie institutionnelle, tente par tous les moyens possibles, en usant d'instruments constitutionnels mais aussi administratifs et même diplomatiques, de se forger une identité sur la scène internationale et en interne. On entre ici dans le domaine de la paradiplomatie maximale avec un certain degré d'intensité, caractérisé notamment par des revendications qui entraînent des relations conflictuelles avec le gouvernement national.

3. Vers une protodiplomatie (1988-1993)

À l'issue d'une longue crise gouvernementale, le gouvernement Martens VIII opère une troisième réforme de l'État au cours de l'été 1988. Au niveau des Communautés belges, la grande nouveauté est le transfert d'une compétence importante : l'enseignement. Au niveau international, le conflit du début de la décennie portant sur le *ius tractati* est tranché au profit des Communautés : le nouvel article 59bis de la Constitution étend les compétences internationales des Communautés qui règlent dorénavant la coopération internationale, « y compris la conclusion de traités dans les matières culturelles, personnalisables et d'enseignement. » Cependant, les articles 16 et 81 de la loi spéciale de 1980 restent inchangés, et ce n'est qu'en 1993 que leur adaptation à la nouvelle donne constitutionnelle sera réalisée. Le *ius tractati* des Communautés (mais aussi celui des Régions) reste donc théorique durant cette période. À cette époque, un rééquilibrage est donc en cours entre les compétences des niveaux de pouvoir afin de maximiser les gains des Communautés belges au détriment du gouvernement national.

Cette période est ainsi caractérisée par un flou juridique qui ne tranche finalement pas avec le début des années 1980. Par conséquent, la Communauté française n'adapte pas vraiment son action sur la scène internationale. Toutefois, quelques évolutions sont à noter.

⁴⁷ P11 est le Service de Coordination des Affaires européennes au Ministère belge des Affaires étrangères. Lieu de coordination horizontale lors de son établissement dans les années 1970, il devient progressivement également un lieu de rencontre entre les représentants du gouvernement national et des Exécutifs communautaires et régionaux pour définir une position commune de la Belgique en vue des Conseils des Ministres européens dans les années 1980. (COOLSAET R., DUJARDIN V. et ROOSENS CL., *Les Affaires étrangères au service de l'État belge. De 1830 à nos jours*, Bruxelles, Mardaga, 2014, p. 344-353.)

⁴⁸ *Procès-verbal du Conseil des Ministres*, 16 novembre 1984.

D'une part, la politique internationale de la Communauté est de plus en plus précise et, pour la première fois, s'oriente explicitement vers les questions européennes. Le 29 janvier 1988, le Président de l'Exécutif Moureaux déclare que : « *L'Exécutif mettra tout en œuvre afin d'assurer la reconnaissance internationale de la Communauté française, à la fois sur les plans bilatéral et multilatéral. (...) Les orientations de la Communauté européenne tant sur le plan culturel et social que sur le plan scientifique, retiendront l'attention de la Communauté française qui entend être représentée au sein de toutes les instances de la Communauté européenne qui traitent des sujets relevant en Belgique de la compétence des Communautés.* »⁴⁹ Ces paroles sont réitérées par les Exécutifs suivants. Dans la pratique, les archives de cette période (1988-1992)⁵⁰ révèlent que l'Exécutif aborde rarement les thématiques européennes. C'est au niveau sectoriel, à l'occasion de réunions des Ministres européens de la Culture ou de l'Éducation, que la Communauté fait entendre sa voix – notamment par le biais des réunions de coordination P11 organisées au sein du Ministère national des Affaires étrangères.

D'autre part, une nouvelle dimension de la politique internationale et diplomatique entre progressivement dans les mains de la Communauté française. Dès 1984, des initiatives sont prises pour obtenir un relais culturel désigné par les Communautés au sein des postes diplomatiques. Un Protocole fut signé le 8 septembre 1986 entre la Communauté française et le Ministère, autorisant la Communauté à nommer des attachés culturels au sein de certains postes à l'étranger, ces attachés recevant directement leurs instructions et rendant les comptes au Président de l'Exécutif francophone, tout en étant sous l'autorité diplomatique du Chef de poste.⁵¹ Cependant, ce document ne portait que sur les « ambassades » et pas sur les « postes diplomatiques », ce qui exclut les représentations permanentes, dont celle auprès des Communautés européennes. Un second protocole est donc signé le 25 juillet 1988, tout en associant la Région wallonne dans les parties prenantes, ce qui crée une impulsion pour une collaboration poussée entre la Région et la Communauté au sud du pays. Cela permet à la Communauté française de nommer son premier attaché auprès de la représentation permanente belge auprès des Communautés européennes, Michel Pirotte, en août. Un instrument supplémentaire s'ajoute donc à la panoplie dont disposait déjà la Communauté : le *ius legationis*.

⁴⁹ LOUVAIN-LA-NEUVE, AE, *Valmy Féaux*, n°53, Déclaration de l'Exécutif de la Communauté française, 29 janvier 1988.

⁵⁰ *Ibid.*, boîtes « ECF MP. »

⁵¹ LOUVAIN, Kadoc, *Gaston Geens*, n°28991, Protocole entre le Ministre des Relations extérieures et le Ministre-Président de l'Exécutif de la Communauté française relatif au statut des représentants de la Communauté à l'étranger, 8 septembre 1986.

La manifestation la plus saillante du pouvoir international de la Communauté française à cette époque est sans doute sa participation, bien que partielle, à la négociation ayant abouti au Traité de Maastricht. En collaboration avec sa partenaire flamande, la Communauté française émet plusieurs suggestions à l'occasion de la conférence intergouvernementale (CIG) qui mènera au Traité sur l'Union européenne. Déjà le 18 octobre 1990, le Ministre francophone chargé des Relations internationales, Jean-Pierre Grafé⁵², développe un objectif dans un rapport sur les relations entre les Communautés européennes et la Communauté française.⁵³ Il y réclame que le futur traité introduise les compétences culturelles, ignorées par le Traité CEE, et éducatives – ces dernières n'étant pas intégrées dans le Traité de Rome mais faisant malgré tout l'objet de décisions par le recours à la notion de formation professionnelle, et donc sur une base juridique « inappropriée. » Le 21 janvier 1991, il fait savoir à l'Exécutif francophone que la Communauté française est soutenue par sa collègue flamande sur la nécessité de réviser l'article 146 du Traité, afin d'ouvrir le Conseil des Ministres de la future Union aux Ministres issus de gouvernements infranationaux. La Communauté française défend aussi la notion de subsidiarité – bien que sa conception ne soit pas exactement la même que celle de la Communauté flamande. Elle soutient la proposition de la délégation allemande d'introduire un « Conseil des Régions. » Enfin, la question de l'accès direct des entités fédérées belges à la Cour de Justice européenne n'est pas sa priorité, même si elle révisera cette position ultérieurement.⁵⁴ Dans le cadre strict de ses compétences, mais aussi afin d'obtenir un relais plus important dans les institutions européennes, la Communauté développe donc un réel programme pour la CIG sur l'Union politique – elle n'est en effet pratiquement pas concernée par celle sur l'Union économique et monétaire. Dans la pratique, l'action des francophones s'inscrit dans un processus de collaboration avec les autres entités fédérées du pays. En amont des négociations, des réunions techniques se tiennent entre les Communautés flamande, française et germanophone la veille de chaque réunion du Service P11 qui se charge de coordonner la position belge avant une réunion ministérielle. L'objectif des Communautés belges est de parvenir à des positions communes afin de soutenir le même texte face aux représentants du

⁵² Jean-Pierre Grafé (31 mars 1932 – 16 mai 2019) : homme politique francophone social-chrétien, il fut député de 1971 à 1995. D'abord Ministre des Affaires wallonnes (1973-1974), il devient ensuite Ministre de la Culture française (1974). Il est Secrétaire d'État à la Région wallonne en 1980 puis occupe plusieurs postes ministériels et a à sa charge les Relations internationales de la Communauté française de février 1988 au 7 janvier 1992. À cette époque, il mettra l'accent sur la francophonie. (« Grafé Jean-Pierre », in *Encyclopédie du Mouvement wallon*, t. IV, *op. cit.*, 2010, p. 276-283.)

⁵³ LOUVAIN-LA-NEUVE, CPCP, *Paul Vankerhoven*, n°A.II.002, Rapport sur les relations entre la Communauté française de Belgique et les Communautés européennes de J.-P. Grafé devant la sous-commission chargée des questions européennes, 18 octobre 1990.

⁵⁴ *Ibid.*, Communication de J.-P. Grafé à l'Exécutif de la Communauté française sur la conférence intergouvernementale sur l'Union politique et l'Union économique et monétaire, 21 janvier 1991.

gouvernement national.⁵⁵ Les décisions prises par P11 sont ensuite communiquées aux représentants belges au sein de la CIG. En ce qui concerne ces derniers, c'est la décision du Comité de concertation du 11 décembre 1990 qui définit la répartition des sièges entre les Belges : dans les cas où une compétence exclusive des Communautés (ou des Régions) est discutée au sein de la CIG, la moitié des sièges – trois – est réservée aux Communautés. Dans les cas de compétences partagées entre les niveaux de pouvoirs, au sein de la CIG sur l'Union politique, quatre sièges sont réservés au gouvernement national et deux pour les Communautés ou Régions. Enfin, les Exécutifs communautaires et régionaux sont représentés par deux Ministres à l'occasion de l'ouverture solennelle des conférences en décembre 1990, dont le Président de l'Exécutif francophone.⁵⁶ Par rapport à la CIG qui avait abouti à l'Acte unique européen dans les années 1980, le rôle des Communautés (et des Régions) belges est donc beaucoup plus important. Elles participent de plein droit à la confection de la position belge et à la défense de ces positions par une participation directe aux CIG.

Le début des années 1990 est donc caractérisé par une participation accrue de la Communauté française à la politique étrangère de la Belgique. Que ce soit par le biais d'un droit de légation octroyé par les Affaires étrangères ou par la participation directe aux négociations internationales – et en particulier européennes, elles devient un réel acteur international. Dans la pratique, la collaboration avec le gouvernement national est bien plus fluide qu'au cours des années 1980, parce que ce dernier a finalement reconnu le rôle international de ses entités fédérées. Par la combinaison de compétences élargies et de la plupart des instruments disponibles, la paradiplomatie de la Communauté française – au même titre que la Communauté flamande – atteint son niveau maximum à la veille de la quatrième réforme de l'État.

4. Après 1993 : au-delà de la paradiplomatie

La notion de paradiplomatie telle qu'évoquée jusqu'à présent devient insuffisante lorsqu'on tente d'analyser la réalité des pouvoirs internationaux des Communautés belges après la révision constitutionnelle de 1993. La révision de l'article 68 (devenu 167) de la Constitution entérine en Belgique le principe de parallélisme complet entre les compétences internes et externes selon l'adage *in foro interno in foro externo*. Dorénavant, chaque Communauté et chaque Région belge dispose du droit de mener des relations internationales dans ses domaines

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ LOUVAIN, Kadoc, *Jean-Luc Dehaene*, n°2736, Comité de concertation du 11 décembre 1990.

de compétence, y compris le droit de conclure des traités, bien que quelques garde-fous existent pour préserver la cohérence de la politique étrangère belge.⁵⁷ Justement parce qu'elles disposent d'une liberté quasi-totale pour mener leur propre politique en cette matière, il devient difficile de conserver le cadre analytique d'Éric Philippart pour qualifier la situation de la Communauté française depuis cette époque. Certains chercheurs comme Stéphane Paquin qualifient les pouvoirs des entités fédérées belges dans ce domaine à la fin des années 1990 de « paradiplomatie identitaire », une forme de politique étrangère infranationale dont l'objectif fondamental est « le renforcement ou la construction de la nation dans le cadre d'un pays multinational » sans pour autant viser l'indépendance. Dans son analyse de la politique étrangère flamande, il émet l'hypothèse que la priorité du gouvernement flamand à cette époque est de se faire connaître au monde et de devenir un acteur de plein droit sur la scène internationale : l'objectif se place donc dans une perspective identitaire de l'analyse des relations internationales.⁵⁸ Pour Françoise Massart-Piérard, cependant, les relations internationales des entités fédérées belges sont devenues, au début des années 2000, « peu paradiplomatiques. »⁵⁹ En effet, après la quatrième réforme de l'État, l'action extérieure des Communautés et des Régions belges ne consiste plus à promouvoir une diplomatie parallèle à celle du gouvernement fédéral, mais elle devient elle-même une pièce du puzzle de la politique extérieure du Royaume dans son ensemble. Communautés et Régions deviennent des acteurs des Affaires étrangères belges au même titre que le Ministre national chargé de cette compétence, elles participent à la définition et à la conduite des relations internationales par le biais de procédures formalisées qui ont été précisément définies dans plusieurs accords de coopération entre les niveaux de pouvoir, entre 1994 et 1995. Cette idée de politiques étrangères complémentaires est soutenue également par David Crikemans dans son étude sur la paradiplomatie flamande au XXI^e siècle.⁶⁰ En ce sens, on peut dire que la Belgique est devenue un cas unique en matière de droit comparé.

⁵⁷ La littérature politologique et juridique abonde sur ces questions. Voir, par exemple : LAGASSE Ch.-E., « Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale. Textes et pratiques », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1549-1550, Bruxelles, 1997/4.

⁵⁸ PAQUIN St., « Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique fédérale : le cas de la Flandre », in *Revue canadienne de Science politique*, vol. 36, n°3, août 2003, p. 621-642.

⁵⁹ MASSART-PIÉRARD Fr., « Les entités fédérées belges : des relations internationales peu paradiplomatiques », in FOURNIER B. et REUCHAMPS M. (dir.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada*, Bruxelles, De Boeck Supérieur, 2009 (Ouvertures sociologiques), p. 171-183.

⁶⁰ CRIKEMANS D., « de la paradiplomatie identitaire à la diplomatie à paliers multiples ? Le cas de la Belgique et de ses entités fédérées », in MASSIE J. et LAMONTAGNE M., *Paradiplomatie identitaire. Nations minoritaires et politiques extérieures*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2019, p. 119.

Pour la Communauté française, la période qui s'ouvre en 1993 est donc caractérisée par cette nouvelle réalité qui échappe aux typologies en matière de paradiplomatie « traditionnelle. » Cette période est marquée par une mutation profonde des organes administratifs de la Communauté. Le rapprochement entre les administrations des relations extérieures de la Communauté (le CGRI) et de la Région wallonne (la Direction d'administration des Relations extérieures – DARE, devenue Direction générale des Relations extérieures – DGRE) initié dès les années 1980 a connu une accélération au cours de cette période. L'accord de coopération du 21 novembre 1996 a organisé le rapprochement des administrations compétentes en matière de relations internationales. Le 27 janvier 1998, un autre accord permet la désignation d'une direction unique pour les deux administrations.⁶¹ Il faut cependant attendre 2009 pour que les services des relations extérieures de ces niveaux de pouvoirs fusionnent et deviennent Wallonie-Bruxelles International.⁶² La Communauté française, par le biais de son commissariat, continue à jouer un rôle croissant au niveau européen, que ce soit dans la confection du droit primaire ou dérivé⁶³ : aussi bien par l'intermédiaire des CIG préalables aux révisions des traités européens que par son rôle au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne après la révision de l'article 146 du Traité CEE en 1992, l'influence de la Communauté française au sein des institutions européennes est indéniable.

Conclusion

L'histoire des relations internationales et européennes de la Communauté française est récente. Cette entité fédérée née en 1970 n'a reçu ses premières compétences dans ce domaine qu'en 1978, et pourtant elle est devenue quinze ans plus tard un acteur de plein droit intégré dans le système des relations internationales. Cette histoire d'une ascension rapide peut être illustrée par le concept de paradiplomatie. L'intensité de ces relations paradiplomatiques est croissante jusque dans les années 1990, mais la réalité constitutionnelle belge née de la réforme de l'État de 1993, parce qu'elle donne des pouvoirs internationaux presque illimités aux entités fédérées belges, rend obsolète l'utilisation de ce concept. C'est donc plutôt dans un contexte de

⁶¹ MASSART-PIÉRARD Fr., « Une étude comparée des relations entre entités fédérées au sein du système de politique extérieure en Belgique francophone », in *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, n°2, 2005, p. 195-196.

⁶² CRIEKEMANS D. et LANNEAU C., « Les relations extérieures de la Flandre, de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale », in VAN DEN WIJNGAERT M. (éd.), *D'une Belgique unitaire à une Belgique fédérale. 40ans d'évolution politique des communautés et des régions (1971-2011). Étude à l'occasion du 40^{ème} anniversaire du Parlement flamand*, Bruxelles, Parlement flamand, 2011, p. 210.

⁶³ Sur ce sujet, voir : DUMONT H., « Le partage des compétences relatives à l'élaboration des normes européennes entre l'État belge et ses composantes fédérées », in *Revue des Affaires européennes*, n°1, 2013, p. 37-54.

multi-level governance que l'analyste peut trouver quelques clefs de compréhension pour caractériser et comprendre la réalité de la présence des francophones belges, en particulier au niveau des institutions européennes, qui sont parmi les rares à reconnaître le rôle international d'entités fédérées dans le domaine multilatéral. Cette théorie de Liesbeth Hooghe et Gary Marks est définie par ce dernier comme *“a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers as the result of a broad process of institutional creation and decisional reallocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to the supranational level and some down to the local/regional level.”*⁶⁴ Le rôle joué par une multitude d'acteurs issus de différents « niveaux » de pouvoirs dans la fabrication de l'action publique est mis en évidence et permet de sortir de la dichotomie traditionnelle entre le niveau étatique et le niveau international (ou supranational) dans le *policy-making*, tel qu'on le retrouve encore dans le concept de paradiplomatie.

Ces concepts tirés des sciences politiques deviennent un outil essentiel pour l'historien qui s'engage dans l'étude des relations internationales de la Belgique à l'époque récente. La particularité institutionnelle belge témoigne de leur intérêt. Bien que cette contribution n'ait porté principalement que sur la Communauté française au niveau belge, et sur une organisation internationale – l'Union européenne – au niveau multilatéral, il est possible d'étendre ces observations aux autres entités fédérées belges (voire étrangères) et à d'autres organisations internationales comme le Conseil de l'Europe, l'UNESCO ou encore la Francophonie. Elle démontre toutefois qu'un système fragmenté de relations internationales peut coexister avec une politique étrangère nationale cohérente, la Belgique étant toujours considérée comme un partenaire européen fiable, bien que cette dernière remarque puisse faire l'objet d'une recherche approfondie dans le contexte très récent d'une asymétrie de coalitions gouvernementales poussée entre les différents niveaux de pouvoir, compliquant de fait la recherche de position commune à l'occasion de certaines réunions européennes, en particulier dans le secteur environnemental.

⁶⁴ MARKS G., “Structural policy and multilevel governance in the EC”, in CAFRUNY A. et ROSENTHAL G. (éd.), *The state of the European Community*, vol. 2, Boulder, Lynne Rienner, 1993, p. 392.