

Droit International Public

Conseil Scientifique

Jacques DEHAUSSY

Professeur émérite à l'Université de Paris I
Ancien Recteur d'Académie

Paul De VISSCHER

Professeur émérite
de l'Université de Louvain

René-Jean DUPUY

Professeur honoraire au Collège de France
Membre de l'Institut

Gilbert GUILLAUME

Juge à la Cour Internationale de Justice

Nicolas VALTICOS

Juge à la Cour Européenne
des Droits de l'Homme

Prosper WEIL

Professeur émérite
à l'Université de Panthéon-Assas (Paris II)

Comité de Rédaction Directeurs

Pierre-Marie DUPUY

Professeur à l'Université
de Panthéon-Assas (Paris II)

Jean-Pierre QUENEUDEC

Professeur à l'Université de Paris I
Panthéon-Sorbonne

Membres du Comité de Rédaction

Denis ALLAND

Professeur
à l'Université de Caen

Jean-Paul JACQUE

Professeur à l'Université Robert Schuman
de Strasbourg

Mario BETTATI

Professeur à l'Université
de Panthéon-Assas (Paris II)

Jean-Didier SICAULT

Maître de Conférences à l'Université
de Panthéon-Assas (Paris II)
Avocat à la Cour

Luigi CONDORELLI

Professeur
à l'Université de Genève

Maurice TORRELLI

Professeur à l'Université de Nice

Secrétaire de la Rédaction

Bénédicte RIBOT / PEDONE

Les articles insérés restent la propriété de la *Revue* et aucune reproduction même partielle ne pourra être faite sans l'autorisation de l'éditeur.
Les manuscrits devront être dactylographiés en double interligne.
Les notes de bas de pages devront être numérotées de façon continue.
Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.
Les ouvrages envoyés à la rédaction seront mentionnés dans la liste des ouvrages reçus et, s'il y a lieu, feront l'objet d'un compte rendu.

Adresser tout ce qui concerne
la rédaction, l'administration, les abonnements
aux

EDITIONS A. PEDONE, 13, rue Soufflot, 75005 PARIS
(Chèques postaux : Paris 72-31)

Téléphone (1) 43 54 05 97 — Télécopie/Fax (1) 46 34 07 60

Prix Abonnement 1994 - France	750 F.
Etranger	800 F.
Prix du numéro	220 F.

LE DROIT FEDERAL BELGE DES RELATIONS INTERNATIONALES

par

Yves LEJEUNE

Professeur à l'Université catholique de Louvain

SOMMAIRE

- I. — LA BELGIQUE FEDERALE ET LES RELATIONS INTERNATIONALES
 - A. — *Le fédéralisme en Belgique*
 - B. — *Le fédéralisme et les relations internationales*
 - C. — *Le droit des relations internationales de la Belgique fédérale*
- II. — LA CONCLUSION DES TRAITES EN DROIT BELGE
 - A. — *Les traités de l'Etat fédéral*
 - B. — *Les traités des Régions ou des Communautés*
 - C. — *Les traités « mixtes »*
- III. — LA REPRESENTATION INTERNATIONALE DE LA BELGIQUE
 - A. — *La représentation diplomatique*
 - B. — *La participation aux conférences et organisations internationales*
 - C. — *Les relations avec l'Union européenne*
- IV. — LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT INTERNATIONAL EN BELGIQUE
 - A. — *L'application et l'exécution internes du droit international*
 - B. — *Le pouvoir de substitution et les sanctions financières*
- V. — LA COMPARUTION DE LA BELGIQUE EN JUSTICE INTERNATIONALE
 - A. — *Les procédures ne concernant que les Régions ou les Communautés*
 - B. — *Les procédures introduites dans les domaines « mixtes »*

CONCLUSION

I. — LA BELGIQUE FEDERALE ET LES RELATIONS INTERNATIONALES

Pour saisir les principes directeurs du nouveau droit des relations internationales de la Belgique fédérale (C), il est nécessaire de présenter auparavant les traits saillants du système fédéral belge (A), puis d'évoquer le statut de tout Etat fédéral et de ses unités constitutives en droit international (B).

A. — Le fédéralisme en Belgique

Le jeu politique belge met essentiellement en présence deux collectivités linguistiques qui forment la substance même de l'Etat fédéral et exigent des pouvoirs publics qu'ils prennent leurs 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.

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'Etat à la diversité nationale. Elle explique la superposition de trois Communautés et de trois Régions sur le même territoire (1°), comme aussi la complexité de la répartition des compétences entre les autorités centrales et les collectivités fédérées (2°). Le nouveau lien fédéral qui maintient et rénove l'unité étatique a pour corollaire un impératif de loyauté et de coopération mutuelles (3°).

1° L'autonomie des Régions et des Communautés

Depuis 1970, la Belgique comprend trois Communautés : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone. Depuis 1980, l'Etat belge comprend aussi trois collectivités régionales : la Région wallonne, qui recouvre le territoire de la Communauté germanophone ; la Région flamande, à laquelle la Communauté correspondante prête ses organes ; et la Région de Bruxelles-Capitale, dont le territoire correspond à l'agglomération bruxelloise.

Si l'institution des Régions et des Communautés est l'œuvre du Constituant belge, c'est le législateur fédéral statuant à une majorité spéciale (« législateur spécial »), qui, pour l'essentiel, les a organisées.

Sous l'effet des quatre vagues de réformes institutionnelles qu'elle a subies successivement, la Belgique est officiellement devenue le 8 mai 1993 (1) un Etat fédéral qui se compose des Communautés et des Régions. C'est du moins ce que proclame l'article 1^{er} de sa Constitution, coordonnée et renumérotée le 17 février 1994 (2). Cette transformation radicale constitue l'aboutissement provisoire d'une restructuration entreprise en 1970, élargie en 1980 et approfondie en 1988. Elle comporte un important chapitre consacré à la conduite des relations internationales.

Le droit belge attribue désormais aux collectivités composantes de l'Etat le pouvoir de conclure des traités portant sur les matières qui relèvent de leurs compétences. Il leur donne aussi le droit de participer à l'exercice des attributs de la personnalité internationale de l'Etat dans les domaines de la représentation et du droit d'ester en justice, afin qu'elles puissent faire valoir leurs intérêts par son intermédiaire. Il instaure en outre des mécanismes visant à sauvegarder la cohérence de la politique extérieure et à garantir le respect des obligations internationales incombant à la Belgique.

L'examen des problèmes de droit que suscitait cette évolution a été joint à la révision des dispositions constitutionnelles gouvernant dans l'ordre interne, depuis 1831, la conclusion des traités, le commandement de l'armée et la conduite de la guerre.

Le fédéralisme belge entretient assurément des relations ambiguës avec l'ordre juridique international. Pour percevoir les enjeux de cette délicate problématique après en avoir dessiné les contours (I), il conviendra d'étudier successivement la conclusion des traités (II), les modalités de la représentation internationale de l'Etat (III) et de la mise en œuvre du droit international sur son territoire (IV), puis l'association des Régions et des Communautés belges aux actions intentées par l'Etat et à la défense en justice de celui-ci devant les juridictions internationales (V).

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

(2) *Moniteur belge* (ci-après : *Mon. b.*), 17 février 1994 (2^e éd.). Dans la présente étude, on n'utilise que la nouvelle numérotation de la Constitution belge, laquelle comprend désormais 198 articles, sans compter les dispositions transitoires.

La procédure de révision de la Constitution est fort rigide (3) et les lois spéciales requièrent, outre les deux tiers des suffrages exprimés, la majorité des présences et des suffrages dans chaque groupe linguistique — français ou néerlandais — 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 (4), 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. Les conseils légifèrent par décrets ayant force de loi (5). Les décrets sont ensuite exécutés par des arrêtés adoptés par le gouvernement régional ou communautaire.

A l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone, ces collectivités fédérées 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.

La Région de Bruxelles-Capitale diffère des autres à certains égards. Ces différences s'expliquent par la cohabitation, dans cette Région, de francophones et de flamands, à raison de 85 % et de 15 % respectivement. Bruxelles-Capitale est dotée d'un statut bilingue. Les normes principales édictées dans la Région ne sont pas des décrets mais des « ordonnances » dont le rang est légèrement inférieur à celui des lois. La Région est aussi soumise à une haute tutelle de l'autorité fédérale dans certains domaines, afin de préserver sa fonction de capitale et son rôle de métropole

(3) Ne peuvent être révisées que les dispositions constitutionnelles spécialement désignées par les Chambres fédérales et le Roi. Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit. Avec le Roi, les Chambres nouvellement élues sont habilitées à amender les dispositions soumises à révision par les anciennes Chambres. Dans chaque assemblée, les modifications sont adoptées à la double majorité des deux tiers des présences et des deux tiers des suffrages (Cons. belge coordonnée, art. 195).

(4) Parmi les traits qui distinguent la structure fédérale belge de la forme classique de l'Etat fédéral, on doit relever : a) la superposition de deux catégories de collectivités fédérées de même niveau, l'une régionale, l'autre communautaire, sur les mêmes portions du territoire national ; b) le fait que les Régions ne soient pas appelées à participer comme telles à la révision de la Constitution et à l'élaboration des lois fédérales. Tout au plus les Communautés française et flamande participent-elles informellement à l'adoption des lois spéciales par le truchement des groupes linguistiques constitués au sein du Parlement fédéral, et formellement à l'adoption de certaines catégories de lois ordinaires au sein du Sénat. Celui-ci, composé de façon strictement proportionnelle à l'électorat, comprend en effet, entre autres, des élus du collège électoral néerlandais, des élus du collège fédéral français et des délégués des trois conseils de Communauté.

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

européenne. Enfin, sous l'appellation de Commission communautaire commune, la Région détient quelques compétences complémentaires (6) qu'elle exerce sous la forme d'ordonnances adoptées à la double majorité des groupes linguistiques existant au sein du Conseil régional.

Il existe par ailleurs une asymétrie entre les institutions du nord et du sud du pays. En effet, les compétences de la Région flamande et de la Communauté flamande sont exercées par une assemblée unique et un gouvernement unique, 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 pouvait 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 (7). Parallèlement, les membres francophones du Conseil et du gouvernement de la Région bruxelloise forment une Commission communautaire française qui, depuis le 1^{er} janvier 1994, exerce par voie de décrets les mêmes compétences de la Communauté française sur le territoire de la Région.

Conformément à la loi de dépendance des collectivités fédérées, les Régions, les Communautés, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française ne peuvent agir qu'en se conformant à la Constitution belge et aux lois spéciales qui en développent les prescrits.

2^o Le système de répartition des compétences internes

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 matière de culture, d'enseignement, d'emploi des langues et dans les matières « personnalisables » (aide sociale, 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 économique, de politique agricole, d'infrastructure, d'emploi, de voirie, de transports, de tutelle sur les collectivités locales...

Grâce aux nouvelles règles inscrites dans la Constitution en mai 1993, le Conseil de la Communauté française a pu décider, de commun accord avec le Conseil régional wallon et les membres du groupe linguistique français du Conseil régional bruxellois, de trans-

(6) Dans les matières dites « personnalisables ». Voy. *infra*, B.

(7) Voy. *infra*, 2^o.

férer l'exercice de nombreuses compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale.

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 dotées des moyens d'application de cette politique.

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 encore 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 (8).

Le noyau dur des compétences fédérales comprend aujourd'hui l'armée et la gendarmerie, le droit civil, le droit commercial, l'organisation judiciaire et la procédure pénale, la monnaie et la politique financière, enfin la sécurité sociale qui est souvent perçue comme le dernier bastion de la solidarité nationale.

Afin de garantir le partage des compétences, la Constitution 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'Etat fédéral ou de l'une de ses unités constitutives. A ce contrôle par voie d'action s'ajoute celui qu'exerce à la suite d'un renvoi préjudiciel par une juridiction judiciaire ou administrative (9).

Pour les actes administratifs qui seraient entachés d'un vice analogue, le contrôle est exercé par les juridictions de l'ordre judiciaire, le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives.

30 La loyauté et la coopération fédérales

Les institutions qui jouissent d'une grande autonomie interne ne sauraient, à l'évidence, rester dans le giron de l'Etat sans coopérer

(8) Selon l'article 35 de la Constitution coordonnée, le système devra s'inverser lorsque le Constituant sera parvenu à dresser la liste des compétences exclusives de l'autorité fédérale : la compétence résiduelle sera alors transférée aux Régions et aux Communautés, selon les modalités à établir par une loi spéciale.

(9) Const. belge coordonnée, art. 142. *Adde* loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

avec lui dans le strict respect des compétences respectives des diverses collectivités publiques qui y sont rassemblées. Pour implanter en Belgique le fédéralisme coopératif, il a fallu multiplier les structures et les formes de collaboration entre les autorités fédérales et fédérées.

L'institution essentielle à cet égard est sans conteste le *Comité de concertation*. Imaginé à l'origine pour régler des « conflits d'intérêt », c'est aujourd'hui un lieu où Etat, Régions et Communautés peuvent se concerter au plus haut niveau pour tenter de résoudre les problèmes de coordination générale que soulèvent leurs politiques respectives (10). Appelé à délibérer selon la règle du consensus — ce qui ne saurait signifier, en l'occurrence, autre chose que l'unanimité — le Comité est composé, dans le respect de la parité linguistique entre francophones et flamands, de six ministres fédéraux (dont le Premier ministre qui en assure la présidence) et de six ministres représentant les gouvernements régionaux ou communautaires (11). Il donne malheureusement libre cours quelquefois à un dialogue de sourds, spécialement quand ses membres émanent de majorités politiques différentes.

Le Comité de concertation a pu instituer des comités spécialisés, dénommés « conférences interministérielles » (12), et composés de membres du gouvernement fédéral et des gouvernements communautaires ou régionaux. Ces conférences sont habilitées à créer des groupes de travail mixtes (fédéral-fédérés), de façon permanente ou occasionnelle.

La forme la plus répandue de coopération entre l'Etat et ses collectivités constitutives est la convention de droit public, appelée « accord de coopération » (13). Ces accords « sont négociés et conclus par l'autorité compétente », c'est-à-dire par des ministres fédéraux et des membres des gouvernements fédérés ; ceux qui portent sur les matières réglées par la loi ou le décret ainsi que ceux qui pourraient grever l'Etat, la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par loi ou par décret (14).

(10) Voy. A. Alen et M. Barbeaux, « Le Comité de concertation : bilan à la lumière des l'expérience », dans *Les conflits d'intérêts ; quelle solution pour la Belgique de demain ?*, Bruxelles, La Charte et Faculté de droit de Namur, 1990, pp. 139-173.

(11) Le gouvernement de la Communauté germanophone y siège avec voix délibérative chaque fois que cette Communauté est impliquée dans une affaire soumise au Comité (loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, art. 67, § 3).

(12) Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 31 bis.

(13) Voy. F. Leurquin - De Visscher, « Les règles de droit », dans *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 218-224.

(14) Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 92 bis, § 1^{er}, al. 2.

En dépit des sarcasmes ou de l'incrédulité dont il est parfois l'objet, l'esprit fédéraliste s'est implanté en Belgique. Il a même trouvé une traduction juridique dans le nouvel article 143 de la Constitution, aux termes duquel :

« Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale [...] ».

Le Constituant belge s'est manifestement inspiré à cet égard de la notion allemande de *Bundestreue* (15). La doctrine suisse de langue française a rendu ce terme par l'expression « fidélité » ou « amitié » (con)fédérale et l'a rapproché du concept de fédéralisme coopératif (16).

Née en Allemagne d'un mouvement de fédération centripète, la notion de loyauté fédérale est aisément transposable dans un Etat fédératif provenant de la restructuration d'un Etat unitaire. Elle repose alors sur le respect dû par les collectivités fédérées à l'Etat dont la mutation structurelle leur a permis de naître. Cet Etat est en droit d'exiger qu'elles ne mettent en cause ni son existence, ni leur participation à l'ordonnancement étatique. La forme fédérale de l'Etat confine les collectivités fédérées dans l'ordre interne et leur interdit la sécession.

Le principe de la loyauté fédérale comporte également, à la charge de la collectivité générale comme des collectivités particulières, non seulement le devoir d'observer les règles constitutionnelles précises qui concrétisent le fédéralisme dans un Etat donné, mais aussi l'obligation d'adopter au sein de cet Etat un comportement fédéraliste. Que l'Etat fédéral ait été édifié par ses Etats membres ou qu'il procède du relâchement de l'unitarisme étatique antérieur, le fédéralisme implique la collaboration de chacun au gouvernement de l'ensemble, c'est-à-dire le concours des collectivités fédérées à l'organisation et au fonctionnement de la collectivité générale mais aussi l'acceptation totale et constante, par celle-ci, des règles du jeu fédéral.

B. — Le fédéralisme et les relations internationales

Si l'Etat fédéral apparaît comme pleinement souverain dans le concert des Nations malgré la complexité de sa structure politique

(15) Voy. Y. Lejeune, « Le principe de la loyauté fédérale : une règle de comportement au contenu mal défini », *Administration Publique*, 1994, pp. 233-238.

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

ou administrative (10), ses collectivités constitutives peuvent cependant jouir de compétences internationales en vertu d'une habilitation de son droit constitutionnel (20).

10 Unité et diversité de l'Etat sur la scène internationale

Comme tout Etat, l'Etat fédéral est un, quel que soit le mode dont il s'est historiquement formé : les collectivités fédérées qu'il agrège ne sont jamais que des personnes de droit public existant en vertu de l'ordre juridique interne. Dans un processus de fédéralisme par agrégation, les Etats qui se sont fédérés ont renoncé à leur souveraineté internationale et perdu de ce fait leur qualité d'Etats « au sens du droit des gens ». Ils ne détiennent dorénavant que les pouvoirs concédés par la Constitution fédérale (17). Leur situation juridique les distingue irrémédiablement de l'Etat relevant directement et exclusivement du droit international.

L'octroi d'une autonomie véritable à des subdivisions politiques, fût-ce en matière internationale, n'est jamais que le reflet de la décentralisation du pouvoir étatique (18) et de la création de personnes morales distinctes de l'Etat mais dépendant de lui. Un impératif subsiste : celui de la cohérence de l'action des diverses autorités, centrales, régionales ou locales. Cette cohérence doit être garantie d'une part, par le respect du principe de spécialité des compétences propres aux différentes collectivités intégrées dans l'Etat et d'autre part, par le respect des règles de surveillance, de contrôle ou de tutelle administrative. Ces mécanismes assurent la dépendance des entités composantes qui sont en outre soumises, sans y avoir librement consenti, à la juridiction obligatoire d'un tribunal supérieur chargé de trancher les différends entre elles et avec l'Etat fédéral.

Le principe d'unité de l'Etat dans l'ordre international signifie simplement que le droit des gens ne connaît en principe que les Etats, à l'exclusion des individus et des groupements qu'ils rassem-

(17) Il est vrai que la doctrine allemande majoritaire et la jurisprudence du Tribunal constitutionnel soutiennent encore que les *Länder* possèdent leur propre puissance étatique non dérivée de celle de la République fédérale (W. Rudolf, *Völkerrecht und Deutsches Recht*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1967, pp. 110-112 et la littérature citée en note 11). Elle s'exprimerait complètement et entièrement, notamment par l'exercice d'un pouvoir d'auto-organisation et d'une faculté d'autodétermination, mais dans les limites tracées par le *Bund*. En ce sens : R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1920 et C.N.R.S., 1962, t. I^{er}, n° 51, p. 142 et n° 62, pp. 175-176. Il est cependant possible de montrer qu'il n'y a pas une multiplicité de centres de puissance étatique dans l'Etat fédéral, de sorte que celui-ci apparaît plus simplement comme un Etat ordinaire hautement décentralisé (voy. notre ouvrage sur *Le statut international des collectivités fédérées* à la lumière de l'expérience suisse, Paris, L.G.D.J., 1984, pp. 33-38).

(18) Voy. Y. Lejeune, *Le statut international des collectivités fédérées...*, nos 15, 18 et ss., 185, 208, 244, 272, 290, 304.

blent. Il leur impute la responsabilité des manquements à leurs obligations internationales, sans distinguer si le comportement illicite est le fait de leurs organes centraux ou d'autres autorités internes (19). Il leur reconnaît qualité pour engager tous les groupements de droit public qu'ils renferment vis-à-vis des autres membres de la communauté internationale.

Pourtant la formule qui consiste à unifier complètement la gestion des affaires étrangères n'est pas la seule technique qui permet de préserver l'unité de l'Etat et la cohérence de sa politique internationale. Le droit constitutionnel fédéral peut autoriser des subdivisions politiques de l'Etat à exercer certains attributs traditionnels de la souveraineté étatique (20), pourvu que l'autorité centrale conserve une compétence internationale plénière, concurrente à celle des collectivités fédérées. La Constitution peut aussi accorder à l'autorité fédérale un pouvoir de direction ou de coordination des rapports avec les Etats étrangers et les organisations internationales. Elle peut encore ériger des limites constitutionnelles et instaurer des mécanismes de contrôle de l'activité internationale des unités constitutives de l'Etat. Tous les Etats à structure fédérale connaissent des règles constitutionnelles de ce type.

20 *Le statut international des collectivités fédérées*

Aucune règle de droit international ne s'oppose à ce que des collectivités publiques relevant de l'Etat fédéral soient investies de compétences d'ordre externe. On ne saurait toutefois induire du seul exercice de pareilles compétences une quelconque personnalité internationale propre à ces groupements de droit public, sauf s'ils étaient traités comme tels par les Etats étrangers disposés à la reconnaître.

En théorie, pareille évolution ne saurait être exclue. Elle ne connaît cependant, à l'heure actuelle, aucun début de concrétisation. En tous les cas, il est indubitable que l'acceptation de relations conventionnelles directes n'entraîne pas *ipso facto*, de la part du cocontractant, une reconnaissance soit du *treaty-making power* de la collectivité fédérée, soit une reconnaissance de la personnalité internationale de celle-ci. Le traité conclu par cette collectivité reste un traité que l'Etat s'engage internationalement à faire respecter dans les limites géographiques de celle-ci. L'organe de la collectivité qui

(19) Sur la règle d'après laquelle l'Etat fédéral est internationalement responsable des agissements de ses entités composantes, voy. *Le statut international des collectivités fédérées...*, pp. 304-328.

(20) Voy. *Le statut international des collectivités fédérées...*, nos 24, 25, 189, 193 et 194.

a conclu le traité a agi, en réalité, comme organe de l'Etat fédéral dans les relations internationales (21).

Sous l'angle de la responsabilité internationale, il s'ensuit que les subdivisions politiques de l'Etat ne doivent pas répondre personnellement de l'inexécution de leurs propres traités. C'est l'Etat fédéral, et lui seul, qui est responsable du manquement de ses collectivités constitutives aux obligations internationales que celles-ci auraient conventionnellement assumées envers des Etats étrangers. Le principe est incontesté, même s'il est vrai que la pratique n'offre presque aucun exemple d'une telle violation (22).

C. — Le droit des relations internationales de la Belgique fédérale

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 (10) mais complété par des règles imposant la coordination des politiques extérieures de l'autorité fédérale et des collectivités fédérées (20).

10 *La répartition des compétences internationales*

En disposant que « le Roi dirige les relations internationales », l'article 167, § 1^{er} de la Constitution coordonnée place entre les mains du chef de l'Exécutif fédéral, agissant sous la responsabilité de ses ministres, l'ensemble des fonctions inhérentes à la conduite des relations internationales de l'Etat (23) : procéder aux reconnaissances d'Etat et de gouvernement, nouer, suspendre ou rompre des relations diplomatiques, mettre en cause la responsabilité d'Etats étrangers, prendre des contre-mesures légitimes, ester en justice internationale et procéder à des désistements d'action ou d'instance, etc. (24).

(21) Sur la personnification internationale des Etats fédérés et des autres groupements de droit public interne nantis de pouvoirs d'ordre externe, voy. *Le statut international des collectivités fédérées...*, nos 278-289 et « La nature juridique de l'Accord de coopération entre le Québec et la Communauté française de Belgique », *R.Q.D.I.*, 1984, pp. 79-92, ici pp. 82 et 83. Comp. W.J. Ganshof van der Meersch et R. Ergec, « Les relations extérieures des Etats à système constitutionnel régional ou fédéral », *R.D.I.D.C.*, 1986, pp. 299 et ss.; U. Beyerlin, *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, 1988, pp. 181 et ss., p. 283; S. Hammer, *Länderstaatsverträge, Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat*, Vienne, W. Braumüller, 1992, pp. 48-67.

(22) Voy. *Le statut international des collectivités fédérées...*, p. 324 et la note 165, pp. 397 et 398.

(23) *Doc. parl.* Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 100/16-10, p. 4.

(24) Avant la récente révision de la Constitution belge, il était déjà admis que les dispositions constitutionnelles attribuant au Roi le pouvoir de « nommer aux emplois de relation extérieure », de commander les forces armées, de déclarer la guerre et de faire « les traités de paix, d'alliance et de commerce » devaient être interprétées au sens large (P. De Visscher, « La Constitution belge et le droit international », *R.B.D.I.*, 1986, pp. 5-58, ici p. 23).

Malgré l'emploi de cette formule synthétique, l'article 167 contient une disposition particulière aux termes de laquelle « le Roi commande les forces armées, et constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables ». Ce faisant, le Constituant de 1993 n'a pas entendu rouvrir le vieux débat relatif au mode d'exercice du commandement de l'armée (25) mais il a pris acte de l'évolution du droit international contemporain en écartant la compétence de « déclarer » la guerre que l'ancien article 68 de la Constitution attribuait au Roi, pour y substituer le droit de « constater » l'état de guerre et la fin des hostilités (26).

L'article 167 prend soin de soustraire à la compétence générale du Roi de diriger les relations internationales, « la compétence des Communautés et des Régions 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 ». Cette formule ésotérique, inscrite dans la Constitution depuis 1970 en ce qui concerne les Communautés, est désormais appliquée aux Régions également.

Le « règlement de la coopération internationale » doit être entendu en ce sens qu'il couvre tous les modes d'intervention des institutions régionales ou communautaires dans la procédure de régulation des rapports internationaux, pourvu que ceux-ci concernent les matières ressortissant aux Régions et aux Communautés (27). Pareil « règlement » comprend non seulement la fonction normative, mais aussi le droit de conclure des traités et tous les mécanismes qui assurent la participation des collectivités fédérées à la conduite des relations extérieures de la Belgique. En revanche, il ne s'étend pas au droit de légation et à la participation autonome aux conférences et organisations internationales (28).

(25) Sur cette question, aujourd'hui résolue en ce sens que le Roi ne peut plus assumer effectivement le commandement de l'armée en temps de guerre, voy. la synthèse de P. De Visscher dans l'étude précitée, *R.B.D.I.*, 1986, pp. 44-47.

(26) La disposition citée ne permet pas au Roi d'engager la Belgique dans un conflit armé en cas d'usage de la légitime défense collective (J. Salmon, « Les problèmes d'adaptation de l'ordre juridique interne à l'ordre juridique international », dans *La réforme de l'Etat 150 ans après l'indépendance nationale*, Bruxelles, éd. du Jeune Barreau, 1980, p. 129). On peut cependant estimer que cette dernière compétence est une forme de « direction des relations internationales ».

(27) Voy. Y. Lejeune, « L'assentiment des conseils culturels aux traités internationaux de la Belgique relatifs à la coopération culturelle », *R.B.D.I.*, 1978-1979, pp. 194-195 et 206-207. Dans le même sens : M.-A. Lejeune, *Les relations internationales des Communautés et des Régions belges*, Namur, De Boeck Univ., 1987, pp. 67 et 68.

(28) L'article 107 de la Constitution — qui n'est pas soumis à révision — ne règle que le droit de légation de l'Etat fédéral. Des lois peuvent, certes, établir des exceptions en vertu de l'article 107 lui-même ; toutefois, cette faculté ne concerne que le pouvoir de nomination des agents chargés par l'autorité

Comme les collectivités fédérées peuvent ainsi projeter dans l'ordre externe l'autonomie qui leur est reconnue sur le plan interne, le système belge de répartition des compétences internationales repose sur le parallélisme des compétences internes et externes de l'Etat fédéral et de ses subdivisions politiques.

20 La coordination des politiques internationales

Si le paragraphe 1^{er} de l'article 167 apparaît bien comme une règle répartitrice de compétence, interdisant à l'autorité fédérale de s'immiscer dans l'exercice des compétences internationales des autorités fédérées, il n'en conserve pas moins à l'autorité fédérale le droit de déterminer la politique étrangère générale de la Belgique (29). Sans doute le pouvoir du Roi de diriger les relations internationales n'inclut-il aucun droit de contrôle sur les compétences régionales ou communautaires en matière de coopération internationale (30). Néanmoins, les compétences matérielles exclusives conférées aux Régions et aux Communautés n'ôtent pas à l'autorité fédérale le pouvoir de tracer les grands axes de la politique étrangère de l'Etat, celle-ci dût-elle avoir des incidences sur la politique de celles-là.

La « conduite des relations internationales » apparaît ainsi comme un chef de compétence partiellement distinct des matières attribuées à l'autorité fédérale sur le plan interne. La Constitution coordonnée consacre d'ailleurs pareille dissociation entre le régime des compétences internationales et l'attribution des compétences internes en insérant les premières dans un titre distinct, intitulé « Des relations internationales », alors qu'elle traite des secondes dans les chapitres relatifs aux organes, au titre « Des pouvoirs ».

La compétence de principe de l'autorité fédérale ne suffit pas à assurer la cohérence de la politique extérieure de l'Etat. A cet effet, l'autonomie des Régions et des Communautés doit se conjuguer avec un souci de coordination de leurs initiatives et de celles de l'autorité fédérale (31). Dans les autres Etats fédéraux, l'harmonisation des politiques internationales vient d'en haut ; elle est imposée par l'autorité centrale. En Belgique, elle résulte nécessairement d'un consensus entre partenaires égaux, autonomes mais solidaires.

fédérale de représenter l'Etat à l'extérieur de celui-ci. La notion de « règlement de la coopération internationale » ne pouvant être interprétée dans un sens qui modifierait la portée de cette disposition, on ne saurait admettre que les Régions et les Communautés puissent disposer d'une représentation internationale propre (*contra* : R. Ergec, « La troisième phase de la réforme de l'Etat et les compétences internationales », *Rev. dr. U.L.B.*, 1990/2, pp. 51-68, ici p. 67).

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

(30) *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 100/16-2°, p. 8.

(31) Outre la déclaration citée dans la note précédente, voy. *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 457/1, p. 5 ; *id.*, n° 100/16-1°, p. 2.

Pour assurer cette cohérence, la Conférence interministérielle de la politique étrangère a été installée le 6 octobre 1992. C'est l'un des comités ministériels spécialisés qu'a créés le Comité de concertation en vue de promouvoir la concertation et la coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions (32). Les ministres intéressés du gouvernement fédéral et des gouvernements fédérés s'y réunissent sur pied d'égalité. Le gouvernement fédéral est tenu d'y informer régulièrement les gouvernements régionaux et communautaires de sa politique étrangère, même si les matières qui les intéressent ne relèvent pas, à strictement parler, de leurs compétences (33). La Conférence apparaît bien comme le lieu privilégié où se réalise, par consensus, la coordination générale des politique extérieures de l'Etat et de ses unités constitutives (34).

Le Comité de concertation est lui-même un lieu important d'arbitrage politique où peuvent être surmontées les difficultés que n'aurait pu aplanir la Conférence.

II. — LA CONCLUSION DES TRAITES EN DROIT BELGE

Après un quart de siècle d'hésitations et de tâtonnements, le Constituant belge s'est résolu à donner aux Régions et aux Communautés le droit de conclure des traités dans leur sphère de compétence (B). Le rétrécissement corrélatif de la compétence conventionnelle de l'autorité fédérale (A) l'a contraint à organiser l'exercice conjoint du *treaty-making power* de la collectivité générale et des collectivités particulières (C).

A. — Les traités de l'Etat fédéral

1° L'attribution du *treaty-making power*

a) L'article 167, § 2, porte que « le Roi conclut les traités ». Cette expression englobe « l'ensemble des diverses étapes de la conclusion des traités internationaux : négociation, paraphe, signature, ratification ou adhésion et éventuellement suspension et dénonciation » (35).

(32) Son existence se trouve aujourd'hui légalisée par l'alinéa 2 de l'article 31 bis de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980.

(33) *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1992-1993, n° 799/3, p. 3.

(34) Voy. M. Thewes, « La collaboration entre l'Etat, les Communautés et les Régions en matière européenne », dans *La Belgique fédérale*, pp. 458-471, ici p. 463.

(35) *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 100/16-1°, p. 4.

Elle vise non seulement les opérations concourant à la formation du traité, mais aussi l'engagement international de la Belgique, l'expression de réserves ou de déclarations interprétatives, le retrait de celles-ci et les modes de terminaison du traité.

La Constitution réserve donc au Roi seul, agissant sous la responsabilité du gouvernement fédéral, le droit de procéder à l'acte qui donne la force obligatoire au traité sur le plan international et à l'acte contraire, sans que l'assentiment préalable des Chambres ne soit nécessaire (36). Seuls les traités de frontière ne peuvent être conclus qu'« en vertu d'une loi » (art. 167, § 1^{er}, al. 3 et art. 7), c'est-à-dire à la suite d'une habilitation du législateur fédéral.

Une brève mention des *accords en forme simplifiée* figure dans les travaux préparatoires, où il est dit que « la pratique actuelle est conservée » (37). Il s'agit pourtant d'une coutume actuellement codifiée par les articles 7 des Conventions de Vienne de 1969 et de 1986, que la Belgique a ratifiées le 1^{er} septembre 1992. Dans la mesure où ces dispositions internationales autorisent d'autres organes étatiques que le Roi à conclure définitivement des traités, elles dérogent à l'article 167 et auraient dû, pour ce motif, y être expressément mentionnées.

b) La combinaison des §§ 2 et 3 de l'article 167 fait par ailleurs clairement ressortir le principe déjà énoncé en termes généraux par le § 1^{er} : il est interdit au Roi de conclure des traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence des Régions ou des Communautés. Le Constituant belge a voulu démembrement le *jus tractati* de l'Etat pour empêcher l'autorité fédérale de mettre fin aux engagements internationaux des collectivités fédérées qu'elle jugerait incompatibles avec ses orientations politiques : si le Roi n'avait pas été dépouillé de son *treaty-making power* dans la sphère régionale et communautaire, il lui aurait suffi de s'accorder avec le partenaire étranger pour abroger ces traités ou pour les remplacer par un traité fédéral.

La situation est inédite en droit comparé. En effet, tous les Etats fédéraux qui reconnaissent à leurs collectivités constitutives un *jus tractati* autonome ont laissé une compétence internationale concurren-

(36) Quant à la dénonciation, voy. cependant l'opinion plus nuancée de J. Verhoven, « Terminaison des traités et assentiment des Chambres », dans *Liber amicorum F. Dumon*, Anvers, Kluwer, 1983, t. 1^{er}, pp. 1317 et ss. Quant aux réserves, on notera que les lois des 8 et 10 juin 1992 portant approbation des Conventions de Vienne sur le droit des traités contiennent une déclaration que le gouvernement fédéral a paraphrasée au moment du dépôt de l'instrument d'adhésion de la Belgique (*Mon. b.*, 25 décembre 1993, pp. 28669, 28706 et 28727).

(37) *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 100/16-1°, p. 5.

rente à l'autorité centrale, que celle-ci est parfois tenue d'exercer avec le consentement des autorités fédérées (38).

Cette limitation de la compétence internationale du Roi est-elle parfaitement compatible avec la règle qui veut que tout Etat ait une capacité plénière de conclure des traités (39) ? Dans l'exercice de sa souveraineté, l'Etat ne saurait amoindrir sa *capacité*, sans perdre *ipso facto* sa qualité étatique (40). Tel serait précisément le cas si l'octroi aux Régions et aux Communautés d'un *jus tractati* exclusif de celui de l'autorité fédérale devait s'analyser en une limitation de l'étendue de la *capacité* internationale de l'Etat. Il convient donc, selon nous, de postuler qu'il s'agit d'une pure répartition interne de compétences au sein d'un sujet étatique unique dont la capacité internationale demeure entière ; à cette condition, l'attribution de « pouvoirs extérieurs » *exclusifs* aux Régions et aux Communautés ne paraîtrait pas contraire au droit des gens.

2^o L'assentiment parlementaire

Dorénavant, tous les traités sans exception devront recevoir l'assentiment des Chambres fédérales (art. 167, § 2). Aucune catégorie de traités ne fait exception à la règle, pas même les accords en forme simplifiée (41).

La nature de l'acte d'assentiment ne sort pas modifiée de l'opération révisionniste. Selon l'interprétation communément admise, il s'agit d'une décision unilatérale à portée individuelle (42) qui n'énonce, en principe, aucune norme générale et abstraite (43) : elle constitue la condition *sine qua non* de l'applicabilité du traité dans l'ordre interne. Pur mécanisme d'introduction du traité en droit

(38) Voy. L. Wildhaber, *Treaty-making Power and Constitution*, Bâle et Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1971, nos 138-140, 149, 170, 181 ; D. Blumenwitz, *Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge*, Munich, C.H. Beck, 1972, pp. 183-185 et 205-206 ; P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, t. I^{er}, 1^{re} éd., Genève, Georg, 1953, pp. 307-309 ; Y. Lejeune, *Le statut international des collectivités fédérées...*, pp. 118-119 et 292-293.

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

(40) Voy. sur la question R. Ago, dans *Ann. C.D.I.*, 1965, vol. I, 779^e séance, §§ 18-20 et 72-73.

(41) Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, le fait qu'un accord soit conclu en forme simplifiée ne permet pas d'éluider les prescriptions constitutionnelles relatives à la conclusion des traités (Cass., 25 novembre 1955, Leroy, *J.T.*, 1956, 339, note P. De Visscher). En pareille perspective, tous les accords en forme simplifiée devraient désormais être soumis à l'assentiment des Chambres. Une telle rigueur paraît difficilement compatible avec la notion même d'accord en forme simplifiée.

(42) Voy. Y. Lejeune et Ph. Brouwers, « La Cour d'arbitrage face au contrôle de la constitutionnalité des traités », *J.T.*, 1992, p. 673.

(43) Cass., 16 janvier 1968, *Pas.*, I, 625 ; 12 mars 1968, *Pas.*, I, 874 ; 27 mai 1971, *Pas.*, I, 886, concl. W.J. Ganshof van der Meersch.

belge (44), l'assentiment est presque toujours demandé et obtenu avant que l'organe compétent n'exprime le consentement définitif de l'Etat à être internationalement lié (45), bien que la Constitution ne l'exige pas.

Il est permis de se demander si l'adoption de la forme législative pour donner l'assentiment parlementaire ne retardera pas exagérément l'entrée en vigueur des traités auxquels la Belgique est partie. L'ancienne disposition constitutionnelle n'imposait pas aux Chambres d'y recourir. Il n'en va plus de même aujourd'hui. En ses articles 75, alinéa 3, et 77, 6^o, la Constitution fait expressément référence à des « lois d'assentiment » aux traités (46). La procédure à suivre est celle du bicaméralisme classique, faisant intervenir la Chambre et le Sénat sur un pied d'égalité (47). C'est ce qui ressort de l'article 77, 6^o, de la Constitution (48). Les lois en vertu desquelles les limites territoriales de l'Etat seraient modifiées devront être adoptées dans les mêmes formes. Ainsi le veut l'article 77, 3^o, qui renvoie aux « lois visées aux articles [...] 167, § 1^{er}, alinéa 3... ».

Contrairement aux autres traités, les traités « européens » voient les assemblées intervenir bien plus tôt dans la procédure de leur conclusion. L'article 168 de la Constitution dispose en effet que « dès l'ouverture de négociations en vue de toute révision des Traités instituant les Communautés européennes et des traités et actes qui les ont modifiés ou complétés, les Chambres en sont informées. Elles

(44) Sans doute a-t-il été affirmé quelquefois que l'assentiment permet au Roi de lier définitivement la Belgique (voy. M. Waelbroeck, « Considérations sur le rôle du juge belge face au droit international », *Riv. dir. int.*, 1973, 499-524, p. 505, note 22 ; W.J. Ganshof van der Meersch, « Les procédés nationaux de mise en vigueur des obligations souscrites et des accords conclus par le gouvernement en droit belge », *Rapports belges au XI^e Congrès de l'Académie internationale de droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, 1974, pp. 627-714, ici p. 642). Toutefois, la grande majorité des auteurs refuse de voir dans l'assentiment une habilitation ou une autorisation à conclure le traité.

(45) En 1994, on a cependant déjà noté une première entorse à cette pratique. La décision du Conseil des Communautés européennes n^o 93/81 du 1^{er} février 1993, modifiant l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct (annexé à la décision du même Conseil, n^o 76/787 du 20 septembre 1976) est un acte atypique relevant non seulement du droit européen dérivé, mais aussi du droit international conventionnel. Or, la Belgique a notifié au secrétaire général du Conseil l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises pour l'adoption de cette décision sans que les Chambres fédérales aient été saisies préalablement d'un projet de loi d'assentiment.

(46) Ces textes écartent tant l'assentiment par résolution que l'assentiment tacite (par expiration d'un délai donné aux Chambres pour inscrire la discussion à l'ordre du jour). Sur ces deux techniques, voy. en dernier lieu J.J.A. Salmon, *op. cit.*, pp. 147 et 148.

(47) Il en va de même pour les lois approuvant des accords de coopération entre l'Etat, les Régions et les Communautés (Const. belge coordonnée, art. 77, 10^o).

(48) Le Constituant n'a apporté qu'une innovation limitée à la procédure d'élaboration des lois d'assentiment en prévoyant, à l'article 75, alinéa 3, que le Roi est tenu d'exercer son droit d'initiative en la matière au Sénat.

ont connaissance du projet de traité avant sa signature » (49). L'article 16, § 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles accorde le même avantage aux conseils régionaux et communautaires.

30 *La dénonciation des traités anciens portant sur des matières transférées aux Régions ou aux Communautés*

L'attribution aux Régions et aux Communautés d'un *treaty-making power* exclusif dans leur domaine de compétence n'affecte pas la continuité des traités antérieurs. Aucun Etat ne peut en effet se soustraire à ses engagements internationaux en invoquant les mutations de son droit constitutionnel. La sentence arbitrale rendue en 1875 dans l'affaire du *Montijo* contient à cet égard un passage fameux : « un traité l'emporte sur une constitution, auquel celle-ci doit céder le pas. La législation de la République [fédérale de Colombie] doit être adaptée aux traités et non pas les traités aux lois » (50).

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 ». En cas de désaccord entre les gouvernements fédérés, 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 le consensus n'est pas atteint, le Roi négocie avec la Partie cocontractante une dénonciation partielle du traité » (51).

L'attribution au Roi d'une telle compétence a été dictée par des impératifs pratiques. Les Etats 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'Etat qui a jadis conclu ces traités.

(49) Le Constituant a considéré que la référence aux « traités instituant les Communautés » visait en réalité les traités instituant des organisations « supranationales » en général. Une formulation plus large eût sans doute été préférable. Voy. D. Nagant de Deuxchaisnes, « Le renforcement du caractère démocratique de la Communauté européenne », dans *La Belgique fédérale*, pp. 440-458, ici p. 455 ; G. Craenen, « België en het buitenland. De nieuwe regeling van de buitenlandse betrekkingen », dans *Het federale België na de vierde Staatshervorming*, Bruges, Die Keure, 1993, p. 90.

(50) Traduction française tirée de La Pradelle-Politis, *Recueil des arbitrages internationaux* (Paris, Les Editions Internationales), t. III, p. 75. Texte original anglais chez J.B. Moore, *International Arbitrations* (Washington, Government Printing Office), t. II, pp. 1439-1440.

(51) Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 81, § 8.

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'Etat, 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 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'Etat fédéral lui-même serait ainsi titulaire d'une compétence *liée*, exercée avec l'accord ou à la demande des Régions ou des Communautés.

B. — Les traités des Régions et des Communautés

10 *Le treaty-making power et ses limites*

Depuis le 15 juillet 1988, les Communautés française et flamande ont, en théorie, le pouvoir de « régler par décret [...] la coopération internationale, y compris la conclusion de traités » dans les matières qui relèvent de leur compétence normative (52). Depuis le 20 janvier 1989, la Communauté germanophone est également habilitée à « régler par décret [...] la coopération internationale, y compris la conclusion de traités », pour les matières dans lesquelles elle dispose d'une compétence décrétable (53). La Constitution subordonnait toutefois l'exercice de ce *treaty-making power* à l'entrée en vigueur d'une loi spéciale déterminant le mode selon lequel ces traités seraient conclus.

Le 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 » (§ 3) (54). 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* (55) et à la *Commission communautaire française* (56) de Bruxelles-Capitale. Les traités rela-

(52) Const. belge coordonnée, art. 127, § 1^{er}, et 128, § 1^{er}.

(53) Const. belge coordonnée, art. 130, § 1^{er}.

(54) 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 de la Constitution belge avant leur modification implicite par la révision du 5 mai 1993.

(55) *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 100/16-1°, p. 15 ; *doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord., 1992-1993, n° 798/3, pp. 3-4 et n° 797/3, p. 12.

(56) Certes, l'article 138 et l'article 166, § 3, 2°, de la Constitution belge coordonnée permettent aux organes de cette Commission d'exercer, en tout ou en partie, les compétences de la Communauté française qui lui seraient déléguées par le Conseil de cette Communauté. Toutefois, l'article 138 précise que ces compétences ne peuvent être exercées que « par voie de décrets, d'arrêtés ou de règlements ».

tifs aux matières gérées par ces commissions continuent à être conclus par le Roi au nom de la Belgique.

L'article 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles énumère les conditions qui autorisent l'autorité fédérale à suspendre la négociation, voire l'exécution d'un traité régional ou communautaire. De la sorte, elle précise les limites matérielles du *treaty-making power* des collectivités constitutives de l'Etat.

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

La loi spéciale exige par ailleurs que les traités régionaux ou communautaires ne soient conclus qu'avec des Etats ou des organisations internationales reconnus par la Belgique (57) et entretenant avec elle des relations diplomatiques (art. 81, § 4). Si les relations entre la Belgique et la partie contractante étrangère sont rompues, suspendues ou gravement compromises (58), la Conférence interministérielle de la Politique étrangère 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 œuvre du traité régional ou communautaire.

On ne saurait être trop attentif, par ailleurs, au souhait de tout Etat étranger de ne conclure qu'un seul traité, applicable à l'ensemble de son territoire, avec toutes les collectivités belges compétentes dans un domaine déterminé. Pareil traité « multirégional » ou « multi-communautaire » n'est pas, à proprement parler, multilatéral, puisqu'il se borne à établir des relations collectives entre plusieurs Communautés et Régions, d'une part, et la partie contractante étrangère, d'autre part. Pour en faciliter l'application au plus grand nombre possible de collectivités fédérées, il pourrait être utile de régler la coopération mutuelle des Régions ou des Communautés en la matière (59) par une procédure conventionnellement prédéterminée.

(57) Les organisations internationales sont considérées comme reconnues [...] si la Belgique en est membre ou y est accréditée ». Quant à la reconnaissance des Etats fédérés possédant le droit de conclure des traités, elle se réaliserait implicitement dans la reconnaissance de l'Etat fédéral lui-même (*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, Pedone, 1975, p. 169 ; Y. Lejeune, *Le statut international des collectivités fédérées...*, pp. 117 et 380, nos 79 et 283.

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

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

Depuis mai 1993, la Communauté française a 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. 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 (60). La Flandre aurait également signé un accord général de coopération avec la Pologne le 6 juin 1994 (60 bis).

2o La surveillance fédérale

Sous couleur d'établir le mode selon lequel les Régions et les Communautés doivent conclure leurs traités, c'est un mécanisme de surveillance de leur activité internationale qui a été instauré. Toutefois, dans un pays comme la Belgique, l'utilisation de techniques de contrôle à l'égard de collectivités jalouses de leur semi-souveraineté doit être soumise à des conditions telles que ces collectivités acceptent de s'y soumettre sans crainte ni arrière-pensée. Ecartant l'approbation fédérale que connaissent les droits constitutionnels allemand, autrichien ou suisse, le législateur spécial a donc opté pour un système d'information préalable, puis de concertation entre l'Etat et ses unités constitutives, enfin de suspension fédérale soumise au contrôle de légalité du juge administratif (61).

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. Une suspension provisoire s'ensuit et l'affaire est déferée à la Conférence interministérielle. Si celle-ci ne trouve pas une solution consensuelle, le Roi peut confirmer la suspension par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres et fondé sur la transgression d'une ou de plusieurs limites du *treaty-making power*. Le gouvernement régional ou communautaire peut alors former un recours en annulation de cet arrêté devant le Conseil d'Etat.

Comme il appartient en fait au Conseil des ministres, composé de manière linguistiquement paritaire, d'assumer la responsabilité politique ultime de la surveillance fédérale, ce régime garantit aux collectivités minoritaires la possibilité d'un examen contradictoire de

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

(60 bis) *Financieel Economisch Tyd*, 7 juin 1994.

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

leurs initiatives internationales, dans le respect de ce qu'il est convenu d'appeler ailleurs l'« égalité des armes ».

Outrepassant 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 de justifier la suspension de leur négociation. Les règles à suivre sont calquées sur la procédure de surveillance préventive. Malheureusement, la suspension unilatérale de l'exécution du traité par l'Etat 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 (62). Dès lors, 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 plutôt 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.

3^o Les modalités de conclusion

L'article 167 de la Constitution 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 membres 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 (63) ainsi, semble-t-il, qu'à la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale (64).

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

(63) Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 63; *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1992-1993, n° 797/3, p. 12.

(64) Les décrets qui ont transféré 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 ».

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 juridique de la Région ou de la Communauté intéressée. Cette interprétation est aujourd'hui expressément consacrée par 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.

On rappellera 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 (65), « 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 » (66).

4^o Les accords transnationaux

a) Avant la révision constitutionnelle de 1993, la Communauté française avait estimé pouvoir conclure plusieurs « accords de coopération » avec des Etats indépendants ou avec des collectivités fédérées dotées du *treaty-making power* (67). Pour leur part, la Communauté flamande et les Régions n'avaient pas développé une intense activité conventionnelle avec de tels partenaires (68).

Du côté belge, ces accords engagent des collectivités dépourvues du *treaty-making power* ou non encore autorisées à en faire usage ; ils ont en outre été signés par des organes gouvernementaux auquel aucune règle en vigueur ne donnait ce droit. Dans l'ordre juridique international, la nullité de tels actes est manifeste. Il n'en va pas de même si l'on considère que le caractère juridiquement obligatoire de pareilles conventions repose sur les lois nationales régissant la capacité de contracter de chaque partie. Dans cette perspective, les accords que les Régions et les Communautés ont passés avec des

(65) Const. belge coordonnée, art. 168.

(66) Voy. *supra*, A, 2.

(67) 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.

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

membres de la communauté internationale s'analysent comme des contrats « transnationaux » de droit public, soumis à la *lex contractus* définie par ces contrats eux-mêmes et, à titre subsidiaire, aux principes généraux du droit ou à une législation interne qu'il convient de déterminer conformément aux règles ordinaires du droit international privé (69). Cela suffit à expliquer que la Belgique reste tierce à l'accord et que sa responsabilité internationale ne soit, en principe, pas engagée en cas d'inexécution imputable à la Communauté ou à la Région contractante (70).

En pratique, ces contrats transnationaux ressemblent, à s'y méprendre, à de véritables traités. La différence éclaterait pourtant au grand jour si un tel accord contenait des dispositions qui, dans l'intention des parties contractantes, étaient directement applicables en droit interne : il ne pourrait trouver application dans l'ordre juridique belge que par le vote d'un décret le *transformant* en norme ayant force de loi (71).

b) Empruntant d'autres voies que les sentiers battus du droit des gens, les Régions et les Communautés ont également noué des liens conventionnels avec des collectivités décentralisées étrangères. Ces rapports participent d'un grand mouvement de coopération entre pouvoirs régionaux soit dans les zones frontalières, soit sur le plan européen, soit même au sein de la francophonie.

La coopération interrégionale peut d'abord être transfrontalière. Les accords de ce type sont relativement rares (72). Aucun ne fait

(69) Voy. Y. Lejeune, « La nature juridique de l'accord de coopération entre le Québec et la Communauté française de Belgique », *R.Q.D.I.*, 1984, pp. 86-89 ; P. De Visscher, « La Constitution belge et le droit international », *R.B.D.I.*, 1986, p. 43. La section de législation du Conseil d'Etat belge 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 (*Doc. C.C.F.*, sess. ord. 1988-1989, n° 63/1, pp. 4-6 et sess. ord. 1989-1990, n° 106/1, pp. 4 et ss.).

(70) Voy. Y. Lejeune, « La nature juridique... », pp. 89-90 ; M.-A. Lejeune, *Les relations internationales des Communautés et des Régions belges*, pp. 107 et 108.

(71) C'est, par exemple, de cette manière que le Québec, dont le *treaty-making power* est contesté par le gouvernement canadien, a pu assurer la mise en œuvre de l'entente qu'il avait passée avec la France au sujet de l'entraide judiciaire en matière civile, commerciale et administrative. Réduite au rang d'« arrangement administratif », l'entente ne peut trouver application au Québec que grâce à une loi d'incorporation (loi assurant l'application de l'entente sur l'entraide judiciaire entre la France et le Québec, *Lois du Québec*, 1978, c. 20).

(72) Accord du 27 octobre 1984 entre l'Exécutif de la Communauté française et le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais (*Mon. b.*, 16 juillet 1986) ; déclaration commune entre la Région wallonne et la Région Nord-Pas-de-Calais, signée le 1^{er} octobre 1985 (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 ; déclaration commune entre la Région flamande et la même Région française, signée le 27 septembre 1990 (Y. Luchaire, B. Dolez et A. Vantroys, *op. cit.*, p. 313).

référence à la Convention de Madrid sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (72 bis), ce par quoi il convient pourtant d'entendre, entre autres, les « collectivités territoriales exerçant des fonctions régionales » (art. 2, § 2 de ladite Convention).

La coopération interrégionale peut également mettre les Régions ou les Communautés en présence de collectivités régionales ou fédérées non limitrophes. Cette coopération est surtout le fait des Régions wallonne et flamande, qui visent à promouvoir le rôle des pouvoirs régionaux au sein de l'Union européenne et à développer des liens économiques et commerciaux avec des partenaires de statut analogue (73). Quant à la Communauté française, elle a conclu avec des Régions étrangères quelques arrangements qui procèdent tous d'une préoccupation manifeste de solidarité francophone (74).

C. — Les traités « mixtes »

La Constitution belge n'a pas perdu de vue les difficultés liées au défaut de concordance entre les objets que la pratique assigne aux traités multilatéraux et la répartition complexe des compétences législatives et administratives au sein de l'Etat. Son article 167, § 4, confie à la loi spéciale le soin d'« arrêter(r) les modalités de conclusion » des traités portant à la fois sur des matières fédérales, régionales ou communautaires. De tels traités sont dits « mixtes » parce que la compétence internationale exclusive des Régions et des Communautés interdit à l'autorité fédérale de les conclure seule, ce qui constituerait un empiètement sur le domaine réservé à ces collectivités (75).

(72 bis) Faite à Madrid le 21 mai 1980 et ratifiée par la Belgique le 6 avril 1987.

(73) Accord sur la coopération interrégionale entre la Région wallonne et le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, signé le 5 novembre 1990 (*Répertoire des accords internationaux de la Région wallonne*, All/1.1 ; U. Beyerlin et Y. Lejeune, *Sammlung der internationalen Vereinbarungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, Springer-Verlag, 1994, n° 46, p. 239) ; accord sur la coopération interrégionale entre la Région flamande et le même Land, signé le 7 novembre 1991 (U. Beyerlin et Y. Lejeune, *op. cit.*, n° 48, p. 243) ; 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) ; déclaration commune Jura-Région wallonne, adoptée à Bruxelles le 20 novembre 1987 (*Répertoire des accords internationaux de la Région wallonne*, I. Sui./1.1).

(74) Outre la convention déjà citée avec le canton suisse du Jura, on mentionnera un accord de coopération avec le gouvernement de la Louisiane (*Mon. b.*, 16 juillet 1986) et plusieurs accords avec le gouvernement du Québec (*Recueil des ententes internationales du Québec*, 1964-1983 (1984), p. 146 et (1983) 2 D.J.I. 174 ; *Mon. b.*, 11 septembre 1986). Le plus récent est un accord de coopération avec le gouvernement régional du Val d'Aoste, signé le 3 février 1994.

(75) Des conventions telles que le Traité de Maastricht, l'Accord sur l'Espace économique européen (E.E.E.) ou les Accords de Lomé auraient été « mixtes » si la disposition devenue l'article 167 de la Constitution coordonnée avait été révisée plus tôt.

Loin de trancher lui-même la question, le législateur spécial s'est contenté de prévoir la conclusion d'un accord de coopération entre les autorités fédérales, régionales et communautaires pour régler la procédure de conclusion de ces traités (76). L'accord a été signé le 8 mars 1994 (77). Il établit un système complexe de conclusion des traités « mixtes ».

La Conférence interministérielle est d'abord appelée à décider par consensus du caractère « mixte » du traité en projet. Le gouvernement fédéral doit l'informer de son souhait d'ouvrir des négociations bilatérales ou multilatérales en vue de la conclusion d'un tel traité ; un gouvernement régional ou communautaire peut également la saisir afin de demander que le gouvernement fédéral prenne une initiative en ce sens. Elle peut décider de participer aux négociations internationales même si une collectivité fédérée n'envisage pas de s'y joindre. Elle arrête, toujours par consensus, la composition de la délégation belge ; celle-ci comprend des représentants des gouvernements de Région ou de Communauté, sur pied d'égalité avec les représentants fédéraux mais sous la « direction coordinatrice » du ministre fédéral des Affaires étrangères ou de l'ambassadeur belge en poste (78). Les pleins pouvoirs sont délivrés par le ministre des Affaires étrangères, moyennant l'accord formel des ministres régionaux ou communautaires chargés des relations extérieures.

Après signature du traité par les représentants de l'Etat fédéral et par ceux des collectivités fédérées (79), l'assentiment de toutes les assemblées parlementaires compétentes est requis ; au Roi est finalement réservée la ratification du traité. Une possibilité d'accession ultérieure est offerte aux Régions ou aux Communautés qui n'auraient pas participé aux négociations.

La formule apparaît comme une garantie de l'autonomie des Régions et des Communautés. « De cette manière, la participation de [la Belgique] aux relations juridiques internationales ne pourra plus porter atteinte à la compétence exclusive des entités fédérées sans le consentement explicite de celles-ci » (80). Elle exigera l'expression

(76) Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 92 bis, § 4 ter.

(77) Texte inédit. Cet accord doit encore recueillir l'assentiment des Chambres fédérales et des conseils régionaux et communautaires.

(78) Un accord distinct, signé le même jour, prévoit l'association de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale au processus de négociation des traités mixtes.

(79) Il n'est pas exclu que les Régions ou les Communautés mandatent un ministre fédéral ou un ambassadeur de Belgique pour signer le traité en leur nom.

(80) *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 100/16-2°, p. 3. Le système s'applique aussi aux traités transférant l'exercice de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public, conformément à l'article 34 de la Constitution belge coordonnée (n° 100/16-1°, p. 4).

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 la conclusion nécessaire.

Si, en pratique, ce régime semble organiser la conclusion conjointe des traités « mixtes » par l'Etat et par ses collectivités constitutives, il n'en va pas de même en droit puisqu'il autorise le Roi à ratifier, au nom de la Belgique mais avec le consentement des Régions et des Communautés intéressées, des traités portant sur des matières non fédérales, nonobstant la compétence exclusive des collectivités fédérées en ces domaines. Voilà qui ressemble à un nouveau « compromis de Lindau » (81) : pour des raisons d'efficacité et de sécurité juridique, la centralisation du *treaty-making power* que connaissait le droit constitutionnel antérieur est maintenue, grâce à une délégation tacite de ce pouvoir.

Dans cette perspective, on peut déjà 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).

III. — LA REPRESENTATION INTERNATIONALE DE LA BELGIQUE

Les perspectives qui s'ouvrent aux Régions et aux Communautés dans le domaine de la représentation internationale gagnent à être précisées en distinguant, d'une part, leur association à la représentation diplomatique de la Belgique (A) et, d'autre part, leur participation aux activités des organisations internationales dont la Belgique fait partie (B). Il convient de traiter séparément, en raison de leur intensité et leur particularisme, les relations de l'Etat fédéral et de ses parties constituantes avec l'Union européenne (C).

A. — La représentation diplomatique

Comme ni les Régions ni les Communautés ne disposent, à proprement parler, d'un droit de légation autonome, la Belgique doit

(81) Par l'accord de Lindau, le *Bund* et les *Länder* ouest-allemands ont admis, dès 1957, que le gouvernement fédéral pouvait exercer, avec le consentement des *Länder*, un *treaty-making power* concurrent à celui que la Loi fondamentale reconnaît à ceux-ci, en laissant ouverte la question de la répartition positive des compétences (*ZaöRV*, vol. 20, 1959-1960, pp. 116-117 ; F.L. Hartman, « Federalism as a Limitation on the Treaty Power of the United States, West Germany and India », *Western Reserve L. Rev.*, vol. 18, 1966, pp. 134-156, ici pp. 151 et 152).

se borner à associer, de façon de plus en plus soutenue, ses composantes à sa propre représentation diplomatique auprès des Etats étrangers ou des organisations internationales. Aucune objection de droit constitutionnel ne peut être formulée contre une telle pratique, pourvu qu'elle ne paralyse pas l'exercice des attributions internationales réservées au pouvoir exécutif fédéral par l'article 107 de la Constitution belge.

1^o *L'association des Régions et des Communautés à la représentation de l'Etat*

a) En fait, les Régions et les Communautés utilisent les canaux diplomatiques fédéraux en désignant des représentants, engagés parfois sur une base contractuelle, auprès d'Etats étrangers ou auprès d'organismes internationaux. Le ministre fédéral des Affaires étrangères fait inscrire ces représentants 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 ou de Région », affectés par leurs gouvernements respectifs au poste diplomatique ou consulaire envisagé ou à la représentation de la Belgique auprès d'une organisation internationale donnée. La formule est régulièrement utilisée depuis 1986 (82).

Quatre protocoles concrétisent ces arrangements politiques, qui concernent respectivement la Communauté française et la Région wallonne (83), la Flandre (84), la Communauté germanophone (85) et la Région de Bruxelles-Capitale (86). 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.

Parmi les délégués que la Communauté française a nommés à l'étranger, ceux qui ne disposent pas de locaux au sein des chancelleries belges ne sont pas à la tête de « missions » distinctes qui

(82) Le gouvernement de la Communauté française et le gouvernement régional wallon utilisent en commun l'une ou l'autre de ces « antennes » reliées aux missions diplomatiques belges. Ils ont aussi nommé deux attachés à la Représentation permanente de la Belgique auprès de la Communauté européenne. La Région de Bruxelles-Capitale a recruté à son tour un « attaché pour la Communauté européenne » en 1993.

(83) 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.

(84) Signé le 9 janvier 1990 et reproduit dans les documents du Conseil flamand, sess. ord. 1989-1990, n° 258/2, pp. 6 et 7 (annexe); F. Standaert, *op. cit.*, pp. 222 et 223.

(85) Signé le 24 octobre 1991. Un protocole antérieur date du 23 septembre 1987; on en trouvera le texte allemand chez F. Standaert, *op. cit.*, pp. 226 et 227.

entretiendraient des relations diplomatiques directes entre cette Communauté et les Etats ou organisations internationales auprès desquels ils sont commissionnés. Ils bénéficient du statut découlant de leur rattachement aux représentations permanentes, aux missions diplomatiques ou aux postes consulaires belges installés dans l'Etat d'accueil.

b) Pour sa part, l'article 92 bis, § 4 bis, de la loi spéciale de réformes institutionnelles se borne à évoquer ce que les travaux préparatoires appellent de manière fort approximative la « représentation bilatérale » (87) des Régions et des Communautés « *auprès d'organisations internationales et supranationales* », ce par quoi il convient d'entendre l'association des collectivités fédérées aux relations diplomatiques entretenues par la Belgique avec la Communauté européenne ou avec d'autres institutions internationales actives dans des domaines relevant, en tout ou en partie, des attributions régionales ou communautaires. Le législateur spécial s'est apparemment appuyé sur l'article 107 de la Constitution (88) pour imposer la conclusion d'un accord de coopération à ce sujet entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés.

L'article 4 de l'accord-cadre « portant sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes » (89) permet aux Régions ou aux Communautés qui le souhaitent de

« faire inclure un représentant au sein de la représentation permanente de la Belgique auprès d'une organisation internationale, conformément aux accords conclus avec le ministère fédéral des Affaires étrangères relatifs au statut des représentants des Communautés et des Régions au sein des postes diplomatiques à l'étranger.

Ce représentant reçoit ses instructions de ses autorités [...] Il en informe le représentant permanent [...].

Curieusement, 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 *Etats* étrangers, alors que la problématique n'est pas différente.

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

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

(88) La réglementation de cet accès direct eût dû être l'œuvre du législateur fédéral « ordinaire »: il s'agit manifestement d'une « exception » à la liberté de nomination des agents diplomatiques belges, à établir par une simple loi fédérale en vertu de l'article 107 de la Constitution belge coordonnée. Voy. *supra*, note 28.

(89) Signé le 30 juin 1994 (texte inédit à ce jour).

c) On peut rapprocher de ce cas de figure celui des *attachés commerciaux* (90), agents contractuels qui avaient été recrutés par l'autorité fédérale et 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 (90 bis).

2^o Les centres culturels et délégations des Régions ou des Communautés

Désireuses de s'assurer une « vitrine » permanente à l'étranger, les Communautés française et flamande ont ouvert des centres culturels dans certaines métropoles : à Paris, le Centre « Beau-nord » (91) ; à Amsterdam, le Centre culturel de la Communauté flamande aux Pays-Bas ; à Osaka, un autre centre de la Communauté flamande ; à Kinshasa, un autre centre Wallonie-Bruxelles. En outre, la Communauté française et la Région wallonne ont voulu implanter à l'étranger quelques missions permanentes (92). D'abord, une « délégation Wallonie-Bruxelles au Québec », constituée sous la forme d'une association sans but lucratif en 1982. Puis une 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.

A la différence des centres culturels, les délégations permanentes de la Communauté française ou de la Région wallonne servent avant tout de bureaux permanents de représentation et d'information. Elles ne peuvent cependant être assimilées à de véritables missions diplomatiques ou postes consulaires, n'ayant jamais reçu l'agrément explicite de l'Etat où elles sont implantées ni bénéficié d'un statut privilégié consenti par celui-ci. Tout au plus se sont-elles vu parfois accorder par l'Etat d'accueil, sur base de la courtoisie, des facilités d'ordre douanier ou fiscal. Au surplus, pareils rapports ne sont jamais réciproques, l'échange de délégations étant inconnu de la pratique.

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

(90 bis) Cf. accord de coopération du 17 juin 1994 relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations (texte inédit).

(91) Le 10 août 1993, un arrêté royal transférait à la Communauté française de Belgique la propriété des biens meubles et immeubles de ce Centre, lesquels appartenaient auparavant à l'Etat belge (*Mon. b.*, 29 sept. 1993, p. 21448).

(92) Les autres Communautés ou les Régions n'ont pas recouru à ce procédé pour assurer leur représentation officielle auprès d'Etats ou d'organismes internationaux.

B. — La participation aux conférences ou organisations internationales

L'article 92 bis, § 4 bis, de la loi spéciale mélange deux ordres de préoccupations : d'une part, la représentation de la Belgique « auprès » d'organisations internationales et supranationales, dont il a été question plus haut ; d'autre part, la représentation de la Belgique au sein de ces mêmes institutions, puisqu'il évoque la « procédure relative à la prise de position et à l'attitude à prendre à défaut de consensus dans ces organisations ». C'est ce second aspect qui est analysé ici.

1^o Organisations poursuivant des activités relevant de domaines « mixtes »

Très souvent, les institutions internationales déploient leurs activités dans un domaine qui excède les matières considérées en Belgique comme purement fédérales. Aussi convient-il d'associer les collectivités fédérées à la représentation de l'Etat dans ces organisations intergouvernementales ou supranationales. Des accords de coopération doivent, en vertu de l'article 92 bis, § 4 bis, permettre aux autorités régionales et communautaires d'exercer conjointement avec les autorités fédérales cet important attribut de la personnalité internationale de l'Etat. En raison de la multiplicité des hypothèses à envisager, le législateur spécial a sagement prévu la possibilité de conclure des accords différents, selon qu'ils intéressent les Communautés, ou les Régions, ou encore en fonction des caractéristiques propres à certaines organisations.

D'après l'accord-cadre déjà cité (92 bis), l'autorité fédérale doit veiller à assurer « une diffusion large et rapide de l'information auprès de toutes les parties concernées ». Il incombe en outre au ministère fédéral des Affaires étrangères d'organiser une *concertation* générale et systématique (93). En cas de désaccord persistant, la question est portée devant la Conférence interministérielle de la politique étrangère.

Des « concertations sectorielles » ou *ad hoc* peuvent également trouver place au sein d'autres conférences interministérielles ou

(92 bis) Voy. *supra*, A, 1^o. Un accord distinct a été conclu le 1^{er} juillet 1994 avec la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale.

(93) La « concertation » est une notion que le législateur spécial n'a jamais définie avec précision. Elle a pour but, selon la Cour d'arbitrage, d'obliger l'autorité investie du pouvoir de décision à prendre en considération l'opinion d'une autre autorité, sans toutefois que l'autorité compétente pour décider perde sa liberté d'agir ; elle n'a donc de sens que si elle intervient avant la décision (arrêt n° 2/92 du 15 janvier 1992, 2.B.3, *Moniteur belge*, 28 février 1992).

d'organismes administratifs interdépartementaux comme la commission économique interministérielle (94), ou encore au ministère des Affaires étrangères.

Les délégations belges comprennent, tant au niveau ministériel qu'au niveau technique, des représentants de chaque collectivité intéressée. Elles sont présidées par le représentant fédéral permanent ou par toute personne désignée en raison de la/des collectivité(s) principalement compétente(s). « Seules les positions issues de la concertation peuvent être présentées dans le cadre de l'organisation internationale concernée ». Des contacts sont requis si, en séance, l'attitude de la Belgique doit être adaptée d'urgence ; faute d'accord sur un nouveau point de vue belge, le président de la délégation prend position *ad referendum*. L'abstention doit demeurer exceptionnelle ; seul un désaccord persistant entre les autorités fédérales et fédérées peut la justifier.

Dans l'attente de la signature de cet accord de coopération, une concertation associant l'autorité fédérale et les autorités fédérées était légalement prescrite pour la préparation des négociations et des décisions des organisations internationales relatifs aux matières relevant des compétences régionales ou communautaires (95).

2° Organisations poursuivant des activités relevant de compétences régionales ou communautaires exclusives

La loi spéciale de réformes institutionnelles attribue aux Régions et aux Communautés le droit de représenter la Belgique dans les conférences (96) et organisations internationales dont le champ d'activités recouvre exclusivement des domaines de compétence régionale ou communautaire. Elle prévoit en effet 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 antérieur à la réforme de l'Etat avait attribué compétence à ces derniers dans les

(94) Cette commission assume une mission de coordination sur le plan économique entre les différents départements ministériels, tant fédéraux que régionaux.

(95) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 92 bis, § 4 bis, al. 2. Cette procédure est également applicable au suivi des travaux ou activités de ces organisations internationales.

(96) C'est par inadvertance que le législateur spécial n'a pas mentionné les conférences diplomatiques vouées aux mêmes objectifs que les organisations intergouvernementales.

matières qui ressortissent aujourd'hui aux Régions et aux Communautés (97).

Cela suffira à expliquer que, depuis 1982, la représentation de la Belgique ait été assurée exclusivement par les Communautés française et flamande au sein des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences considérées comme exclusivement communautaires (98). Il peut arriver aussi que l'unique Communauté intéressée occupe le siège de la Belgique (99). Selon une autre 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 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 (100).

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'Etat, soit même avec ce dernier. Jusqu'à présent, un « Code de bonne conduite relatif à la représentation des Communautés dans les organisations internationales et multilatérales », approuvé par les ministres intéressés en novembre 1990, prévoyait que le point de vue de la délégation était exposé par un porte-parole fédéral ; en cas de désaccord entre les membres des gouvernements communautaires — ce qui ne s'est jamais produit — la délégation belge aurait dû s'abstenir de voter.

Aujourd'hui, les Communautés ont organisé un système de rotation qui permet à leurs gouvernements respectifs de représenter la Belgique à tour de rôle (101). Ce système doit encore être consacré

(97) L'article 83, §§ 2 et 3, de la loi spéciale prévoit expressément la substitution des gouvernements régionaux ou communautaires au conseil des ministres, à un comité ministériel fédéral ou à un ministre fédéral. Quant à la substitution de ces mêmes gouvernements au Roi, elle résulte implicitement mais certainement des articles 20 et 23 de la loi spéciale.

(98) Exemples : UNESCO, conférences réunies par cette organisation, certaines conférences des ministres du Conseil de l'Europe.

(99) La solution a été adoptée à l'égard de la Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports des pays d'expression française (CONFESJES), 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 (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) 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.

(100) La Région wallonne est le plus souvent associée à la représentation de la Communauté française.

(101) *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1992-1993, n° 798/3, p. 7.

par un accord de coopération (102) dont l'article 92 bis, § 4 bis, de la loi spéciale impose la conclusion à l'autorité fédérale, aux Régions et aux Communautés (103). L'accord-cadre du 30 juin 1994 « sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes » prévoit à cet égard que la concertation qu'il organise sera également d'application à certaines organisations « poursuivant des activités relevant de compétences considérées comme exclusivement communautaires ou régionales, pour autant que des accords de coopération distincts en disposent ainsi ».

C. — Les relations avec l'Union européenne

Par delà les techniques sophistiquées de préparation de la position que la Belgique défendra au sein de l'Union européenne (1°), la participation des Régions et des Communautés aux délibérations des conférences intergouvernementales et des institutions de l'Union (2°) apparaît aux observateurs étrangers comme le témoignage le plus manifeste du caractère fédéral de l'Etat sur la scène européenne. Elle va bien au-delà du partenariat établi par la Commission pour élaborer et appliquer la politique régionale de la Communauté européenne (3°).

1° La préparation de la position belge

a) Le niveau gouvernemental

Pratiquées de longue date en application des anciens articles 6, § 3, 7°, et 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, la concertation et l'association des Régions et des Communautés à la préparation du point de vue belge (104) ont cédé la place à un régime général de *coordination* (105) organisé par l'accord « relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne » (106). Signé le 8 mars 1994, cet accord

(102) Il l'est déjà pour la participation au Conseil de l'Union européenne dans les matières régionales, culturelles, « personnalisables » et d'enseignement (voy. *infra*, C, 2°).

(103) 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 représente la Belgique ». Voy. *infra*, C, 2°.

(104) Voy. Y. Lejeune, « Le cas de la Belgique », dans *Procédures administratives nationales de préparation et de mise en œuvre du droit communautaire*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1994, pp. 31-35 (sous presse).

(105) Voy. J.-L. van Boxstael, « La participation des Communautés et des Régions à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de l'Union européenne », dans *La Acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades autónomas*, Vitoria, Institut basque d'Administration publique, 1994, sous presse.

(106) Texte inédit. Un accord distinct, signé le même jour, permet à la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale de participer au processus de coordination sans toutefois l'autoriser à occuper périodiquement le siège de la Belgique au sein du Conseil de l'Union européenne.

de coopération repose sur les articles 81, § 6, et 92 bis, § 4 bis, de la loi spéciale (107).

Selon l'accord, la coordination doit être mise en œuvre avant chaque session d'un Conseil, quel que soit le domaine visé. Elle est confiée à la direction d'administration des affaires européennes du ministère fédéral des Affaires étrangères, « aussi bien du point de vue général que pour chaque point de l'ordre du jour des Conseils des Communautés européennes ». Les positions sont arrêtées par consensus lors de ces réunions. En cas de désaccord, la question litigieuse est soumise à la Conférence interministérielle de la politique étrangère et tranchée par celle-ci selon la procédure du consensus ou, en l'absence de consensus, portée devant le Comité de concertation. En raison de l'effet désastreux d'une abstention (108), ces institutions ont, en quelque sorte, une obligation de résultat pour déterminer un point de vue commun aux diverses autorités belges.

La coordination organisée au sein du ministère des Affaires étrangères n'exclut pas les coordinations sectorielles ou *ad hoc*, tantôt au niveau ministériel, tantôt au niveau administratif. Une mention spéciale doit être faite de la commission économique interministérielle, dont la sous-commission « problèmes CE » joue un rôle important dans les matières techniques (109). La direction d'administration des affaires européennes doit en être informée et traiter elle-même les problèmes présentant une dimension politique.

Par ailleurs, un régime dérogatoire est maintenu. Reprenant en partie une prescription remontant à 1988, l'article 6, § 2 bis nouveau, de la loi spéciale contraint l'autorité fédérale à organiser une *concertation* avec les gouvernements régionaux « pour la préparation des négociations et des décisions, ainsi que le suivi des activités des institutions européennes, relatives à la politique agricole » (110), parce que cette dernière est fédérale pour l'essentiel. La Conférence interministérielle de l'agriculture, qui réunit les ministres compétents de l'Etat fédéral, des Régions et des Communautés (111) sous la présidence du ministre ou du secrétaire d'Etat fédéral, a créé à cet effet un groupe de travail permanent auprès du ministère de l'Agriculture. Ce régime de concertation laisse en théorie le pouvoir du dernier mot à l'autorité fédérale (111 bis).

(107) Aux termes de l'article 92 bis, § 4 bis, « l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions, chacun (*sic*) pour ce qui le concerne, concluent en tous cas un [...] accord de coopération portant sur la représentation de la Belgique auprès d'organisations [...] supranationales et sur la procédure relative à la prise de position [...] dans ces organisations [...] ».

(108) Voy. *infra*, 2°.

(109) Voy. « Le cas de la Belgique », dans *Procédures administratives nationales...*, pp. 9-10.

(110) Pour un commentaire du droit antérieur, voy. Y. Lejeune, « El papel de las Regiones belgas en la PAC », *Derecho agrario y alimentario*, n° 18, 1992, pp. 47-53.

(111) Celles-ci sont présentes pour les problèmes de formation agricole.

(111 bis) Voy. en effet la note 93, *supra*.

Si les difficultés d'interprétation ou d'application de l'accord établissant le régime de coordination ne peuvent être soumises qu'à une « juridiction de coopération » (112), en revanche la méconnaissance de cette formalité substantielle qu'est la concertation sera éventuellement sanctionnée par des mécanismes politiques ou par les juridictions de droit commun. Sur le plan *politique*, le gouvernement fédéré qui n'a pu participer à une telle concertation peut empêcher toute décision ou toute exécution de celle-ci en recourant au Comité de concertation ; toutefois, la suspension qui en découle ne peut excéder 120 jours (113). Sur le plan *contentieux*, le Conseil d'Etat est habilité à annuler tout acte administratif en raison du fait que la procédure prescrite n'a pas été observée (114) ; quant à la Cour d'arbitrage, elle peut annuler la loi d'assentiment à un traité conclu en méconnaissance de la même règle (115).

b) Le niveau parlementaire

On sait que les Chambres fédérales et les conseils seront désormais avisés des projets de révision du droit communautaire primaire (116). La loi spéciale de réformes institutionnelles comporte aussi un Titre IV ter nouveau traitant de l'« Information des Chambres et des Conseils sur les propositions d'actes normatifs de la Commission des Communautés européennes ». L'article 92 quater y dispose que « dès leur transmission au Conseil des Communautés européennes, les propositions de règlement et de directive et, le cas échéant, des autres actes à caractère normatif de la Commission des Communautés européennes sont transmises aux Chambres et aux Conseils chacun pour ce qui le concerne ». Cette règle nouvelle, qui consacre une pratique parlementaire établie depuis 1990, est directement inspirée du souci de renforcer la légitimité démocratique du processus décisionnel au sein de l'Union européenne (117).

(112) Sorte de tribunal arbitral, organisé sur le modèle de l'arbitrage international, dont l'article 92 bis, § 5, de la loi spéciale prévoit la constitution pour chaque accord de coopération dont cette loi a rendu obligatoire la conclusion.

(113) Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32 à 33 bis.

(114) Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 14 bis. On observera que l'Etat fédéral, les Régions, les Communautés et la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale peuvent seuls invoquer la violation de ces formalités.

(115) Des obligations légales de concertation ou d'association sont considérées, par l'effet d'une fiction juridique, comme des règles de compétence dont la violation permet de fonder l'annulation de la loi affectée de cette irrégularité (loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, art. 124 bis). Encore faudrait-il que l'on puisse imputer au législateur les vices affectant le traité qu'il approuve (voy. sur cette question Y. Lejeune et Ph. Brouwers, « La Cour d'arbitrage face au contrôle de la constitutionnalité des traités », note sous C. Arb., 16 octobre 1991, n° 26/91, *J.T.*, 1992, pp. 670-676).

(116) Voy. Section II, A, 2°.

(117) Voy. D. Nagant de Deuxchaisnes, *op. cit.*, dans *La Belgique fédérale*, pp. 456-457.

2° La participation aux conférences intergouvernementales et aux institutions de l'Union

a) Les gouvernements des Régions et des Communautés, ou leurs représentants, ont été autorisés à participer aux conférences intergouvernementales sur l'Union politique et sur l'Union économique et monétaire (118). Le droit constitutionnel belge leur permet dorénavant de participer à la révision des traités fondateurs — dont l'objet est « mixte » par essence — et à la conclusion de traités dans les domaines de coopération intergouvernementale que le Traité sur l'Union européenne instaure en marge des institutions communautaires proprement dites (politique étrangère et de sécurité commune, justice et affaires intérieures).

b) Depuis 1982 un membre de chaque gouvernement de Communauté participait aux réunions *informelles* des ministres de la Culture ou de l'Education des Etats membres de la Communauté européenne (119). En revanche, pour les réunions *formelles*, la Belgique était représentée à la fois par un membre du gouvernement central et par les ministres de la Culture ou de l'Education des exécutifs communautaires. Toutefois, le droit de vote au sein du Conseil ne pouvait être exercé que par une personnalité du gouvernement national (120). En ce qui concerne la position à adopter à défaut d'accord entre toutes les parties intéressées, le « Code de bonne conduite relatif à la représentation des Communautés dans les organisations internationales et multilatérales » prévoyait que la Belgique devait s'abstenir de tout vote ou prise de position. Or, l'abstention au Conseil n'est pas neutre. S'il s'agit d'une décision à prendre à l'unanimité, une abstention correspond à un vote positif (121) ; s'il s'agit d'une décision à prendre à la majorité qualifiée, une abstention équivaut à un vote négatif (122). En outre, le représentant d'un pays perd tout pouvoir de négociation au sein du Conseil, dès lors que les autres ministres savent que le sens du vote est prédéterminé.

Deux règles nouvelles changent fondamentalement les données du problème : il s'agit de l'article 146 du Traité de Rome, tel qu'il est reformulé par l'article G, 43°, du Traité de Maastricht, et du nouvel article 81, § 6, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

(118) Voy. le schéma de composition de la délégation belge dans « Le cas de la Belgique », *Procédures administratives nationales...*, pp. 33-34.

(119) Voy. à cet égard « Le cas de la Belgique », dans *Procédures administratives nationales...*, pp. 18-19.

(120) Voy. en ce sens la note du secrétariat général du Conseil des Communautés européennes, reproduite en annexe au rapport de la Commission parlementaire mixte concernant les relations internationales (*Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1989-1990, n° 1167/3 et Sénat, n° 935/3, p. 54). On la trouvera également chez F. Standaert, *op. cit.*, p. 237.

(121) Les abstentions ne s'opposent pas à l'obtention de l'unanimité au sens du droit communautaire primaire.

(122) En ce cas, l'abstention empêche d'atteindre la majorité requise.

L'article 146 permet la représentation de la Belgique au sein du Conseil par un « représentant au niveau ministériel » de toutes les Régions ou Communautés compétentes, « habilité à engager le gouvernement » belge. Quant au paragraphe 6 du nouvel article 81 de la loi spéciale, il autorise les gouvernements fédérés « à engager l'Etat au sein du Conseil, où un de leurs membres représente la Belgique », conformément à un accord de coopération.

L'accord, on l'a vu, a été signé le 8 mars 1994. Il rappelle en son article 10 que le siège belge ne peut être occupé que par un seul ministre qui est habilité à lier l'Etat par son vote (123). Il distingue ensuite quatre catégories de Conseils et y attache la représentation adéquate :

I. — Compétence fédérale exclusive (124) : représentation par l'autorité fédérale ;

II. — Compétence principalement fédérale (125) : représentation par l'autorité fédérale avec la présence d'un ministre-assesseur représentant les collectivités fédérées ;

III. — Compétence principalement communautaire ou régionale (126) : représentation par un ministre de l'une des collectivités fédérées, assisté par un ministre-assesseur fédéral ;

IV. — Compétence exclusivement communautaire ou régionale (127) : représentation par un ministre de l'une des collectivités fédérées.

Chaque fois que le conseil est appelé à délibérer sur des matières qui ne concordent pas avec les limites des attributions de l'Etat fédéral ou des collectivités fédérées, le ministre occupant le siège belge, représentant la collectivité principalement compétente, est assisté d'un ministre dit « assesseur » relevant de l'une des autres collectivités qui partagent accessoirement cette compétence (128).

Les Régions et les Communautés ont organisé, en ce qui concerne leur représentation, un tour de rôle semestriel (129), tant lorsque leur représentant siège comme assesseur que lorsqu'il est le ministre

(123) En cas d'absence, le siège est occupé par le représentant permanent de la Belgique auprès de l'Union ou par son adjoint.

(124) Affaires générales, économie et finances, justice, télécommunications, consommateurs, développement, protection civile et pêche.

(125) Agriculture, marché intérieur, santé ; énergie, environnement, transport et affaires sociales.

(126) Industrie et recherche.

(127) Culture, éducation, tourisme, jeunesse, logement et aménagement du territoire.

(128) J.-L. van Boxstael, *op. cit.*

(129) Un semestre correspond à la durée d'une présidence du Conseil.

habilité à engager l'Etat. Une annexe de l'accord de coopération prévoit également l'établissement d'un système de rotation pour les Conseils informels.

La coordination préalable permet de rédiger des instructions dont le représentant de la Belgique ne peut s'écarter, sauf si l'évolution de la discussion au sein du Conseil fait apparaître la nécessité de leur adaptation. En ce cas, la solution retenue est identique à celle qui a été exposée à propos de la position de la Belgique au sein d'organisations internationales à compétence « mixte » (130).

c) Le représentant permanent de la Belgique et son adjoint, diplomates désignés par l'autorité fédérale, sont seuls habilités à prendre la parole au COREPER (131). Il leur appartient de se faire assister ou non, dans leur tâche de préparation des Conseils, par le « porte-parole » belge de l'un des groupes de travail institués par le Comité. C'est le représentant permanent qui, en règle générale, désigne un fonctionnaire de la Représentation — le cas échéant, l'un des attachés régionaux ou communautaires — pour jouer ce rôle dans chaque groupe de travail.

d) Le Comité des régions institué par le Traité sur l'Union européenne (132) est composé de représentants des collectivités régionales et locales. Ses membres sont nommés par le Conseil sur proposition des Etats membres. La Belgique, qui dispose de douze sièges, a fait choix d'une représentation à la fois régionale et communautaire. Elle y a délégué six ministres flamands et un membre néerlandophone du gouvernement bruxellois, deux membres du gouvernement de la Communauté française, deux ministres wallons et un membre francophone du gouvernement bruxellois, soit sept flamands et cinq francophones (133). Les représentants des collectivités locales ne trouvent pas place dans cette première composition de la délégation belge. Il est vrai qu'il se trouvera peu de ministres communautaires ou régionaux qui ne soient pas également mandataires locaux.

3° Le partenariat dans la politique régionale de la Communauté européenne

a) Les interventions structurelles

Pour bénéficier du concours financier des fonds structurels dans le cadre de la politique de réduction des écarts de développement au

(130) Voy. *supra*, B, 1°.

(131) Comité des Représentants Permanents, dont l'existence est prescrite par l'article 151 du traité instituant la Communauté européenne.

(132) Art. 4, § 2, et 198 A à 198 C du Traité cité à la note précédente.

(133) Voy. la décision n° 64/65/CE du 26 janvier 1994 portant nomination des membres et de leurs suppléants au Comité jusqu'en janvier 1998 (JOCE n° L 31 du 4 févr. 1994, p. 29). — Le ministre-président du gouvernement de la Communauté germanophone occupera le siège d'un délégué flamand pendant les deux premières années de fonctionnement du Comité et celui d'un délégué francophone pendant les deux années suivantes.

sein de l'Union européenne, les Régions et les Communautés sont appelées à agir selon un double mouvement que l'on pourrait qualifier d'ascendant et de descendant (134).

Les gouvernements des Régions et les Communautés, dont les compétences correspondent souvent à des objectifs prioritaires pour la Communauté européenne, proposent la délimitation de zones « éligibles » à l'aide communautaire, dressent des plans de développement ou de reconversion identifiant les besoins de ces zones et participent ensuite à l'élaboration par la Commission des cadres communautaires d'appui (CCA). C'est le principe même du partenariat (135). Pour chacun de ces CCA, ils établissent enfin des programmes opérationnels.

La Commission a créé des comités de suivi chargés de contrôler la mise en œuvre des programmes. Dans l'esprit du partenariat, ces comités peuvent se composer, en Belgique, de représentants des Régions (136), des Communautés (137), mais aussi des collectivités locales intéressées et, quelquefois, de l'autorité fédérale.

b) Les programmes de coopération transfrontalière ou interterritoriale

Depuis quelques années, la Communauté européenne soutient financièrement différents programmes de coopération transfrontalière (138) ou interrégionale (139). Ces possibilités de cofinancement ont incité les gouvernements wallon et flamand à coopérer avec les Etats voisins et les Régions contiguës pour élaborer notamment des

(134) Voy. D. Jans, « La prise en considération de la réalité régionale dans la Communauté européenne », dans *La Belgique fédérale*, pp. 471-483, ici pp. 480-481.

(135) Le principe du partenariat est défini comme « une concertation étroite entre la Commission, l'Etat membre et les autorités compétentes désignées par celui-ci au niveau national, régional ou autre » (règlement n° 2052/88/CEE du 24 juin 1988 concernant les missions des fonds à finalité structurelle, art. 4-1 : JOCE n° L 185 du 15 juillet 1988, p. 9).

(136) Pour les objectifs 1, 2, 5a et 5b.

(137) Pour les objectifs 3 et 4.

(138) Programmes que les Etats membres ont été invités à établir dans le cadre d'une initiative communautaire concernant les zones frontalières, dénommée INTERREG (JOCE n° C 215 du 30 août 1990, p. 4), elle-même fondée sur l'article 11 du règlement n° 4253/88/CEE du 19 décembre 1988 (JOCE n° L 374 du 31 décembre 1988, p. 1, ici p. 6) portant dispositions d'application du règlement n° 2052/88/CEE du 24 juin 1988 (JOCE n° L 185 du 15 juillet 1988). Cette disposition permet à la Commission de proposer aux Etats membres, de sa propre initiative, « de soumettre des demandes de concours pour des actions revêtant un intérêt particulier pour la Communauté ».

(139) Il s'agit plus exactement de la constitution de réseaux de collectivités territoriales sur base de l'article 10 b) du règlement n° 2082/93/CEE du 20 juillet 1993 modifiant le règlement n° 4254/88/CEE du 19 décembre 1988 (JOCE n° L 193 du 31 juillet 1993, p. 38). Voy. la communication de la Commission aux Etats n° 91/C 198/07 portant appel de propositions de réseaux d'autorités régionales et locales désireuses de réaliser en commun des projets à caractère économique au titre de l'article 10 du règlement Feder « Régions et Villes d'Europe (Recite) », JOCE n° C 198 du 27 juillet 1991, p. 8.

programmes transfrontaliers coordonnés de développement régional (140).

On notera aussi que les trois Régions belges, la Région française Nord-Pas-de-Calais et le comté anglais du Kent ont signé le 21 juin 1991 une déclaration d'intention commune (141) prévoyant l'institution d'une conférence permanente de l'Eurorégion, fruit de l'élargissement du protocole d'accord de coopération entre le Kent et le Nord-Pas-de-Calais (142). Ces deux Régions avaient déjà élaboré un programme transfrontalier de développement de l'Eurorégion Transmanche (143).

IV. — LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT INTERNATIONAL EN BELGIQUE

La réorganisation étatique ne saurait avoir aucune incidence sur l'obligation incombant à l'Etat de respecter intégralement ses obligations internationales, lors même que celles-ci s'adressent aux autorités régionales ou communautaires (A). Le risque de voir pourtant la Belgique condamnée pour un manquement imputable à l'une de ses collectivités fédérées a poussé le Constituant à instaurer une faculté de substitution de l'Etat fédéral aux collectivités défaillantes (B).

A. — L'application et l'exécution internes du droit international

1° L'obligation commune de respecter le droit international

Pour qu'un traité qui a reçu l'assentiment des assemblées parlementaires compétentes puisse être appliqué en Belgique, il faut en outre qu'il soit entré en vigueur sur le plan international et, s'il est directement applicable aux particuliers, qu'il soit publié au *Moniteur belge*. Le traité non applicable le restera, malgré l'assentiment et la publication, tant que le législateur compétent n'aura pas pris les mesures d'exécution requises pour s'y conformer (144).

(140) A titre d'exemples, on citera : le Pôle européen de développement (P.E.D.), créé pour la reconversion du bassin sidérurgique situé dans la zone d'Athus-Longwy-Rodange ; le PACTE (Programme d'action et de coopération transfrontalière européen, ayant pour aire d'intervention la province de Hainaut et la Région française Nord-Pas-de-Calais) ; le Programme EUREGIO Meuse-Rhin, comprenant les provinces belges du Limbourg et de Liège, une partie de la province néerlandaise du Limbourg ainsi que la sous-région allemande d'Aix-la-Chapelle ; le Programme Wallonie-Ardenne françaises, couvrant le département français des Ardennes, la province belge de Namur ainsi que les arrondissements belges de Charleroi, Thuin, Virton et Neufchâteau.

(141) *Recueil des conventions conclues par les Régions françaises...*, p. 166.

(142) *Op. cit.*, p. 305.

(143) Voy. G. Marcou, R. Vickerman et Y. Luchaire (dir.), *Le tunnel sous la Manche entre Etats et marchés*, Presses univ. de Lille, 1992, pp. 396-399 et 417-429.

(144) A plusieurs reprises cependant, le Conseil d'Etat belge a admis qu'il pouvait annuler, sur requête de toute personne suffisamment intéressée, des actes administratifs conformes aux règles constitutionnelles ou législatives mais contraires à un traité non directement applicable en Belgique (C.E., 4 juin 1986, *Bottichio*, n° 26605, *J.L.M.B.*, 1986, 13 ; 6 septembre 1989, *M'Feddal et autres*,

Quant aux normes du droit européen dérivé, étant dispensées de toute introduction en droit interne, elles ne sont soumises en Belgique à aucun assentiment parlementaire ni publication interne conditionnant leur applicabilité.

Positivement, les autorités publiques fédérales, régionales et communautaires ont l'obligation de procurer exécution aux traités et de transposer à temps les directives européennes dans leurs sphères respectives de compétence.

Négativement, les règles de l'ordre juridique international ainsi que les normes primaires ou dérivées édictées par les Communautés européennes limitent le pouvoir discrétionnaire des autorités publiques belges. Les gouvernements régionaux ne peuvent, par exemple, accorder à des entreprises en difficulté des aides incompatibles avec le Marché commun (145). La loi spéciale de réformes institutionnelles rappelle par ailleurs expressément que le principe de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux, ainsi que le cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire établi par ou en vertu des traités internationaux, s'imposent aux Régions. Il en va de même des normes européennes de protection de l'environnement.

2^o La répartition de la compétence d'exécution

C'est au droit public de chaque Etat qu'il revient de déterminer lesquels de ses organes sont compétents pour procurer exécution aux règles de droit international (146). Or, en Belgique, aucune disposition constitutionnelle ne déroge en ce domaine aux règles de partage des compétences législatives et administratives entre l'Etat, les Régions et les Communautés. S'agissant des Communautés, il n'a jamais été contesté que le droit de « régler la coopération internationale » implique le pouvoir de prendre les mesures d'exécution interne réclamées par les *traités* portant sur ces matières. S'agissant des Régions, la même solution — qui était auparavant controversée (147) — s'impose en vertu de l'article 169 nouveau de la Cons-

n^o 32989, *Elbahja et autres*, n^o 32990, A.P., 1989, 276, rapport et avis M. Dumont, R.T.D.H., 1990, 184, note M. Leroy). La Cour d'arbitrage paraît s'être ralliée à cette jurisprudence (C. Arb., 7 mai 1992, n^o 33/92, *Mon. b.*, 4 juin 1992).

(145) Il est arrivé que la Belgique soit condamnée par la Commission ou par la Cour pour l'octroi de telles aides par des gouvernements régionaux. Voy. par ex. les décisions 83/130 du 16 février 1983 et 85/153 du 24 octobre 1984 ainsi que les arrêts du 15 janvier 1986 (Aff. 52/84, *Commission c. Belgique*) et du 10 janvier 1986 (Aff. 40/85, *Belgique c. Commission*).

(146) Par son arrêt n^o 70 du 14 décembre 1988, la Cour d'arbitrage a confirmé que la détermination des organes étatiques compétents pour assurer l'exécution des traités est une question de pur droit belge (C. Arb., 14 décembre 1988, n^o 70 (rôle n^o 60), *Mon. b.*, 31 décembre 1988, B. 8).

(147) Voy. Y. Lejeune, « Les grands thèmes », dans *La collaboration de l'Etat, des Communautés et des Régions dans le domaine de la politique extérieure*, Academia, Louvain-la-Neuve et Bruylant, Bruxelles, 1988, pp. 11-31, ici p. 26. Sur l'exécution du droit européen par les Régions, voy. les contributions de B. Jadot, J.V. Louis et K. Lenaerts dans l'ouvrage précité, pp. 119-137.

titution. Il est certain aussi que la transposition des *directives* européennes dans les domaines régionaux ou communautaires (au sens du droit belge) dépend en principe exclusivement des Régions ou des Communautés.

Dans les limites de la compétence fédérale, le pouvoir législatif est normalement compétent pour l'exécution des traités et la mise en œuvre des actes décisifs accomplis par les institutions communautaires ; le Roi ne peut y pourvoir que si le législateur fédéral l'y habilite expressément. Dans le domaine de compétence des Régions ou des Communautés, de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire commune bruxelloise, il appartient exclusivement à celles-ci d'exécuter tout traité ou tout acte normatif des Communautés européennes par décret ou par ordonnance ; pour leur part, les gouvernements fédérés ne peuvent prendre des mesures normatives destinées à assurer cette exécution, à moins que le législateur compétent ne leur en ait expressément attribué le pouvoir.

Si le droit international ne se préoccupe pas de la manière dont un Etat organise cette mise en œuvre, il n'autorise par ledit Etat à invoquer les dispositions de son droit interne pour se soustraire à l'exécution de ses obligations internationales. La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes a repris à son compte ce « principe d'indifférence », combiné à l'affirmation qu'« un Etat membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire » (148).

B. — Le pouvoir de substitution et la répercussion des sanctions financières

Avant la révision constitutionnelle de 1993, la dissociation entre le pouvoir de prendre les mesures d'exécution requises et la responsabilité internationale encourue pour défaut d'application ou pour transposition incorrecte ou incomplète avait provoqué, à plusieurs reprises, la condamnation de la Belgique par la Cour de justice en raison de manquements imputables à l'une ou l'autre Région ou Communauté (149). La solution retenue consiste à donner à l'autorité fédérale la possibilité de se substituer aux autorités fédérées dont

(148) Aff. 227 à 230/85, *Commission c. Belgique*, arrêt du 14 janvier 1988, *Rec.*, p. 1 ; aff. 97/81, *Commission c. Pays-Bas*, arrêt du 25 mai 1982, *Rec.*, p. 1833.

(149) Voy. par ex. Aff. 68 à 73/81, *Commission c. Belgique*, arrêt du 2 février 1982, *Rec.*, 1982, p. 153, concl. F. Capotorti ; Aff. 227 à 230/85, précitées.

l'inaction ou la maladresse a entraîné la condamnation de la Belgique (1°). Il est même prévu que l'Etat fédéral puisse répercuter à l'échelon communautaire ou régional les sanctions financières résultant pour la Belgique de cette violation d'une obligation internationale (2°).

1° L'exécution par substitution fédérale

En vertu de l'article 169 de la Constitution, l'Etat fédéral peut désormais se substituer temporairement à la Région ou à la Communauté (150) qui n'aurait pas assuré, ou pas assuré correctement, l'exécution d'obligations « internationales ou supranationales ». On ne manquera pas de relever qu'en ne précisant pas à qui incombait en droit ces obligations inexécutées, le Constituant habilite le pouvoir central, de façon implicite mais certaine, à se substituer également aux Régions ou aux Communautés pour l'exécution de leurs propres traités, dans les conditions précisées par le législateur spécial.

Selon l'article 16, § 3, de la loi spéciale, ce mécanisme ne peut être mis en œuvre qu'après une condamnation de la Belgique par une juridiction « internationale ou supranationale » (151). L'avis motivé de la Commission des Communautés européennes, constatant un manquement de l'Etat belge aux obligations qui lui incombent en vertu du Traité de Rome (art. 169), est insuffisant. De même, un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes constatant, sur renvoi préjudiciel (art. 177), l'incompatibilité d'une règle de droit régional ou communautaire avec le droit européen ne suffit pas non plus à déclencher le mécanisme de la substitution (152).

Une mise en demeure préalable de la Région ou de la Communauté défaillante doit résulter d'un arrêté royal motivé et délibéré en Conseil des ministres trois mois au moins auparavant, ce délai pouvant être abrégé en cas d'urgence (art. 16, § 3, 1°).

L'utilisation du pouvoir de substitution est subordonnée à la condition que la Région ou la Communauté intéressée ait été associée à l'ensemble de la procédure du règlement du différend, y compris à la procédure devant la juridiction internationale (art. 16, § 3, 2°).

(150) Le mécanisme de substitution ne peut être actionné à l'égard de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale (*Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 457/2, p. 24 et n° 100/16-2°, p. 18; Ch. Repr., sess. ord. 1992-1993, n° 797/3, p. 12).

(151) Le pouvoir de substitution peut donc s'exercer à la suite de condamnations de l'Etat belge non seulement par la Cour de justice des Communautés européennes, mais également par la Cour européenne des droits de l'homme, par la Cour internationale de justice ou encore par des juridictions arbitrales internationales, qu'elles soient ou non permanentes.

(152) *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 457/3, p. 8.

Cette association doit être effective dès le début du différend (153, 154).

Il est exclu que l'Etat fédéral puisse recourir à la substitution lorsqu'il n'a pas lui-même respecté l'accord de coopération qu'il a conclu le 11 juillet 1994 avec les Régions et les Communautés pour déterminer « les modalités selon lesquelles des actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale » à propos de différends qui ne portent pas exclusivement sur des matières ressortissant aux Régions ou aux Communautés (art. 16, § 3, 3°) (155).

L'Etat dispose du pouvoir d'exécuter uniquement le « dispositif de la décision » de condamnation en édictant des lois ou des règlements fédéraux mais la Région ou la Communauté intéressée, qui estimerait que l'intervention de l'Etat fédéral est allée au-delà de ce qu'exigeait l'exécution de l'arrêt, pourrait former un recours en annulation des dispositions jugées *ultra vires* soit devant le Conseil d'Etat, soit devant la Cour d'arbitrage.

Les mesures qu'adopterait ultérieurement cette collectivité fédérée en vue de se conformer au dispositif de l'arrêt rendu par la juridiction internationale auraient pour conséquence de « faire cesser les effets » des lois ou règlements fédéraux édictés en vertu du pouvoir de substitution. Certains en déduisent que les normes fédérales, bien que privées d'effet, subsisteront en dépit de l'intervention régionale ou communautaire (156).

2° L'imputation interne des sanctions financières encourues par l'Etat

Outre le pouvoir de substitution, l'article 16, § 3, de la loi spéciale organise un système de sanctions financières permettant à l'Etat fédéral de répercuter sur la Région ou la Communauté rénitente « les frais résultant du non-respect par celle-ci d'une obligation internationale ou supranationale ». A cet effet, l'Etat fédéral dispose du droit d'opérer directement une retenue sur les moyens financiers qu'il est légalement tenu d'allouer aux Régions et aux Communautés. La récupération des frais s'étend non seulement aux dommages et intérêts auxquels l'Etat belge a été condamné, mais également aux frais engendrés par le procès ainsi qu'à ceux liés à la mise en œuvre du pouvoir de substitution (157).

(153) *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 457/1, p. 2.

(154) Il va de soi que si la collectivité fédérée renonçait volontairement à participer à la procédure, la faculté des autorités fédérales de faire usage du pouvoir de substitution ne s'en trouverait pas affectée (M. Struys, « La mise en œuvre des obligations découlant du droit européen », dans *La Belgique fédérale*, p. 490).

(155) Voy. *infra*, section V, B.

(156) M. Struys, *op. cit.*, p. 492.

(157) *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 457/1, p. 3.

Cette disposition est, dans une large mesure, inspirée par la crainte de la sanction que la Cour de justice infligerait à l'Etat belge pour inexécution de l'un de ses arrêts (158). Pareille condamnation impliquerait non seulement que la Région ou la Communauté défaillante ne se soit pas conformée au dispositif d'un premier arrêt rendu par la Cour, mais encore que l'autorité fédérale n'ait pas ensuite fait usage de son pouvoir de substitution pour y remédier.

Si la condamnation de la Belgique résulte de l'inaction combinée de plusieurs collectivités fédérées, voire de celles-ci et de l'Etat fédéral, la sanction financière devra être répercutée sur les différentes autorités auxquelles est imputable l'inexécution de l'arrêt. Puisqu'il est exclu qu'une juridiction « supranationale » se prononce sur le partage des « responsabilités internes » et sur la répartition des amendes entre les différentes composantes de l'Etat, on doit souhaiter que l'autorité centrale renonce, au moins temporairement, à faire usage de son droit de prélèvement et renvoie la question au Comité de concertation afin qu'une solution politique puisse y être trouvée (159).

V. — LA COMPARUTION DE LA BELGIQUE EN JUSTICE INTERNATIONALE

Il est superflu de rappeler que les collectivités fédérées n'ont pas la faculté de porter plainte devant une juridiction internationale à propos du comportement d'un Etat étranger ou d'une organisation internationale qui constituerait, selon elles, un fait internationalement illicite générateur d'un dommage à leur égard, directement ou indirectement. En particulier, le Traité de Maastricht a refusé aux collectivités fédérées belges et allemandes la saisine directe de la Cour de justice des Communautés européennes aux fins d'annulation des actes décisifs du Conseil et de la Commission qui leur feraient grief (160, 161). Pour remédier à ce défaut de « légitimation active », le droit interne belge va conférer aux unités constitutives de l'Etat un accès indirect à la juridiction européenne.

(158) Traité instituant la Communauté européenne, art. 171, § 2.

(159) En ce sens : M. Struys, *op. cit.*, p. 494.

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

(161) Selon la jurisprudence de la Cour de justice, les Régions peuvent cependant, comme « toute personne physique ou morale », former un recours contre les décisions dont elles sont les destinataires et contre les décisions qui les concernent directement et individuellement (Traité instituant la Communauté européenne, art. 173, al. 4). Voy. C.J.C.E., Aff. 62 et 72/87, *Exécutif régional wallon et Glaverbel c. Commission*, arrêt du 8 mars 1988, *Rec.*, 1988, p. 1573, concl. C.O. Lenz.

L'article 81, § 7, de la loi spéciale de réformes institutionnelles permet à toute Région ou Communauté intéressée de saisir l'autorité fédérale de sa réclamation afin que l'Etat l'endosse et la porte en justice « internationale ou supranationale », c'est-à-dire devant toute juridiction internationale à laquelle la Belgique a accès. Il 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 appel à l'Etat fédéral afin que ce dernier utilise sa compétence d'ester en justice internationale à leur demande et pour leur compte (A) ; soit le différend est relatif à l'exercice simultané de compétences fédérales et fédérées, et dans ce cas, on est en présence d'une forme de compétence « conjointe » (B).

A. — Les procédures ne concernant que les Régions ou les Communautés

Quand la contestation porte exclusivement sur l'exercice de compétences communautaires ou régionales en Belgique, les collectivités fédérées ont le droit de contraindre l'Etat fédéral à user de son droit d'ester en justice à leur profit. L'article 81, § 7, dispose en effet que le gouvernement communautaire ou régional qui souhaite faire introduire une action devant une juridiction internationale « signifie une demande de citation au président de la Conférence interministérielle de la politique étrangère en vue d'une concertation ». La Conférence interministérielle dispose alors d'un délai de trente jours pour prendre une décision (162). « A défaut de consensus, le Roi cite sans délai la personne juridique de droit international » (article 81, § 7, al. 4). Un accord de coopération pourrait, selon la même disposition, régler la procédure de saisine de manière différente.

La loi spéciale n'aborde pas l'hypothèse d'actions introduites par une institution européenne ou un autre Etat membre contre la Belgique. L'article 16, § 3, 2°, de la loi spéciale (163) se borne à prévoir que « la Communauté ou la Région concernée doit avoir été « associée » par l'Etat à l'ensemble de la procédure... » Cette association ne saurait signifier autre chose que la faculté laissée à la collectivité dont le comportement est mis en cause de décider seule de la ligne de conduite à adopter devant la Cour.

Il convient toutefois de noter que l'article 169 de la Constitution (163 bis) ne paraît contenir aucune habilitation permettant au

(162) « En aucun cas la procédure visée à l'alinéa précédent ne peut avoir pour conséquence que l'action ne pourrait être introduite dans les délais fixés » (article 81, § 7, al. 3, de la loi spéciale).

(163) Relatif à la procédure de substitution. Voy. *supra*, section IV, B.

(163 bis) Disposition qui a institué la faculté de substitution de l'Etat fédéral aux Régions ou Communautés ayant manqué à des obligations « internationales ou supranationales ».

législateur spécial de paralyser l'exercice d'une attribution qu'il réserve au Roi lui-même sous l'appellation de « conduite des relations internationales » (164).

B. — Les procédures introduites dans les domaines « mixtes »

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 Etat ou d'une organisation internationale dans des matières qui relèvent pour partie seulement de leur compétence interne. Les articles 81, § 7, dernier alinéa, et 92 bis, § 4 ter, combinés de la loi spéciale disposent que l'Etat agit alors « conformément à [un] accord de coopération » à conclure obligatoirement (165) en vue de déterminer « les modalités suivant lesquelles des actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale ».

Dans l'attente de cet accord « concernant les modalités suivant lesquelles des actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale suite à un différend mixte » (166), l'article 92 bis, § 4 ter, obligeait l'autorité fédérale à « associer » les gouvernements régionaux ou communautaires aux actions intentées par l'Etat. Pour le législateur spécial, le sens de cette « association » ne saurait faire de doute : « l'Etat *doit citer* pour les matières pour lesquelles les Communautés et les Régions sont exclusivement compétentes par ou en vertu de la Constitution » (167). La collectivité générale et la collectivité particulière doivent donc prendre ensemble la décision de citer la personne ou l'institution de droit international, au nom de l'Etat belge.

CONCLUSION

L'article 167 de la Constitution coordonnée et l'adaptation des lois de réformes institutionnelles marquent une étape fondamentale dans le processus d'émergence des Régions et des Communautés belges sur la scène internationale.

Les nouveaux textes constitutionnels et légaux jettent les bases d'une gestion consensuelle de la politique extérieure, sur un pied de stricte égalité entre l'Etat fédéral, 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

(164) Voy. *supra*, section I, C.

(165) 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 § 4 ter.

(166) Signé le 11 juillet 1994 (texte inédit à ce jour).

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

cohérence de l'action de l'Etat « global ». Cette autonomie va jusqu'à permettre aux unités constitutives de négocier avec l'autorité fédérale les arrangements nécessaires à l'exécution des principes nouveaux établis par la Constitution en matière de relations internationales, alors que la sauvegarde de la cohérence et de la crédibilité de la politique extérieure belge dépendra, en majeure partie, d'une loyauté minimale envers l'Etat.

Si le système ainsi mis sur pied parvient à fonctionner sans blocage — ce qui est malheureusement incertain, en raison de la nécessité de dégager un consensus au sein du Conseil des ministres fédéraux, du Comité de concertation ou de la Conférence interministérielle de la politique étrangère — aucune Région ni Communauté ne pourra prendre elle-même des engagements internationaux aux dépens des intérêts de la Belgique ou des autres collectivités fédérées (168). Quant à la négociation des traités « mixtes », l'Etat pourra, là encore, continuer à parler d'une seule voix sur la scène internationale — comme tout Etat qui se veut fédéral — en exprimant une opinion préalablement discutée au niveau interne entre les collectivités fédérées et l'autorité fédérale, pourvu que l'esprit de loyauté fédéraliste souffle sur les multiples autorités belges.

L'avenir apprendra si les Régions et les Communautés, appelées désormais à s'exprimer ouvertement dans le concert intergouvernemental ou dans l'espace européen aux côtés de l'Etat fédéral, sauront opter pour la complémentarité et la collaboration plutôt que pour la compétition et l'affrontement. Les premières applications du « droit fédéral belge des relations internationales » semblent indiquer qu'à l'heure actuelle, le choix se porte sur la première branche de l'alternative.

(Juin et septembre 1994).

(168) 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.

NOTA. — Le J.O. des Communautés européennes du 29 août 1994 a publié la déclaration suivante faite par la Belgique à l'occasion de la signature du Traité d'adhésion de la Norvège, de l'Autriche et de la Suède à l'Union européenne (Corfou, 24 juin 1994) :

« Par la signature du présent traité au nom du royaume de Belgique se sont engagées au plan international tant les autorités fédérales belges que la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone de Belgique, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale. »

Les autres Etats signataires du traité d'adhésion ont fait la déclaration suivante :

« Les autres Etats signataires du traité d'adhésion comprennent que la déclaration unilatérale belge est une explicitation du droit constitutionnel belge, qui ne peut porter préjudice au fait que seul le royaume de Belgique est partie contractante à ce traité et dès lors seul responsable vis-à-vis des autres Etats signataires pour le respect des obligations auxquelles il a souscrit dans ce traité en tant qu'Etat membre de l'Union européenne. »

Le Royaume de Belgique confirme que tel est bien le cas.

RESUME

Officiellement devenue fédérale depuis la révision constitutionnelle du 5 mai 1993, la Belgique se compose de trois Régions et de trois Communautés, auxquelles sa Constitution accorde certains pouvoirs d'ordre externe. Il est en principe interdit au gouvernement fédéral de conclure des traités portant sur les matières réservées aux collectivités fédérées. Celles-ci sont désormais seules compétentes, dans leur sphère, pour conclure des traités avec des Etats étrangers ou des organisations internationales reconnus par la Belgique et entretenant avec elle des relations diplomatiques. Le Roi peut toutefois, par arrêté délibéré en conseil des ministres, suspendre la négociation ou la mise en œuvre de de ces traités s'ils sont contraires aux obligations internationales ou supranationales de la Belgique.

Le droit constitutionnel belge donne aussi aux Régions et aux Communautés la faculté de faire valoir leurs intérêts sur la scène mondiale par l'intermédiaire de l'Etat fédéral en participant à l'exercice des attributs de la personnalité internationale étatique dans les domaines de la représentation et du droit d'agir ou de se défendre en justice. En outre, il charge la Conférence interministérielle de la politique étrangère, composée de ministres du gouvernement central et des gouvernements régionaux ou communautaires, de coordonner leurs politiques extérieures. Enfin, la Constitution garantit le respect des obligations internationales incombant à la Belgique par l'instauration d'une faculté de substitution temporaire des autorités fédérales aux autorités fédérées qui auraient manqué à ces obligations.

Le nouveau droit belge des relations internationales combine le renforcement de l'autonomie des Régions et des Communautés sur le plan externe et la possibilité de maintenir la cohérence de l'action de l'Etat dans un esprit de loyauté fédérale. Il jette les bases d'une gestion consensuelle de la politique extérieure de la Belgique sur un pied de stricte égalité entre la collectivité générale et les collectivités particulières.

SUMMARY

Formally federal since the constitutional revision of May 5th, 1993, Belgium is composed of three Regions and three Communities to which the Constitution assigns some external powers. As a rule, the federal government is forbidden to conclude treaties on matters reserved for political subdivisions of the Realm. Henceforth, only these are competent within her sphere to conclude treaties with foreign States and international organizations recognized by Belgium and having diplomatic relations with her. Nevertheless, the King can by Order in Council suspend the negotiation or implementation of these treaties if contrary to Belgium's international or supranational duties.

Belgian constitutional law gives also the Regions and Communities the right of asserting her interests in the world arena through the federal government by taking part in the use of international legal

personality's attributes of the State in the field of representation, action at law and defence. It entrusts, besides, the interministerial conference on foreign policy, formed of ministers from central, regional and community governments, with co-ordinating their external policies. The Constitution lastly secures respect of Belgium's international obligations by setting up the faculty for federal authorities to take temporary the place of subnational authorities who might have broken these obligations.

The new Belgian law of international relations unites a strengthened autonomy for Regions and Communities at external level and the way of keeping the coherence of State action according to the principle of federal fidelity. It lays the foundations of concerted management, on an equal footing, of Belgium's external policy by the Belgian Federation and her constituent units.

RESUMEN

Bélgica, transformada oficialmente en federación a partir de la revisión constitucional de 5 de mayo de 1993, se compone de tres Regiones y tres Comunidades, a las que la Constitución reconoce determinados poderes de acción exterior. En principio, el Gobierno federal no puede concluir tratados sobre materias reservadas a las competencias de las colectividades federadas. En su esfera de competencias, éstas son de ahora en adelante las únicas que pueden celebrar tratados con Estados extranjeros, o con Organizaciones Internacionales, reconocidos por Bélgica y que con ella mantengan relaciones diplomáticas. El Rey puede, sin embargo, mediante decisión que haya sido objeto de deliberación en el Consejo de Ministros, suspender la negociación o la aplicación de tales tratados, si éstos fuesen contrarios a las obligaciones internacionales o supranacionales de Bélgica.

El Derecho constitucional belga da así a las Regiones y a las Comunidades la facultad de hacer valer sus intereses en el plano internacional, a través del Estado federal, mediante su participación en el ejercicio de los atributos de la personalidad internacional del Estado en los ámbitos de la representación, de la capacidad de obrar y de actuar ante los tribunales. Además, confía a la Conferencia Interministerial de política exterior, compuesta por ministros del Gobierno central y de los Gobiernos de las Regiones y de las Comunidades, la coordinación de sus políticas exteriores. Por último, la Constitución garantiza el cumplimiento de las obligaciones internacionales que vinculen a Bélgica mediante la instauración de una facultad de sustitución temporal de las autoridades federadas por las autoridades federales, en los casos en que aquéllas hubiesen incumplido dichas obligaciones.

El nuevo Derecho belga de las relaciones internacionales combina el reforzamiento de la autonomía de las Regiones y Comunidades en el plano externo, de un lado, y la posibilidad de mantener la coherencia de la acción exterior del Estado, de otro, en un espíritu de lealtad federal. Sienta de este modo las bases para una gestión consensuada de la política exterior de Bélgica, en función de un principio de estricta igualdad entre la colectividad general y las colectividades particulares.

LES CAUSES D'AGGRAVATION DE LA RESPONSABILITE DES ETATS ET LA DISTINCTION ENTRE « CRIMES » ET « DELITS » INTERNATIONAUX

par

Giuseppe PALMISANO

Chercheur à la Faculté de sciences politiques de l'Université de Rome

SOMMAIRE

INTRODUCTION

SECTION I :

GRAVITE « SUBSTANTIELLE »
ET GRAVITE « CIRCONSTANCIELLE »
DANS LES « CRIMES INTERNATIONAUX »

- A. — Les éléments du « crime ».
- B. — Les « violations graves » : une ambiguïté à éclaircir.

SECTION II :

LES CAUSES D'AGGRAVATION
DANS LES EXEMPLES DE « CRIMES »
INDIQUES PAR LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

- A. — La gravité dans l'agression.
- B. — La domination coloniale.
- C. — Les « crimes » contre les droits de l'homme.
- D. — Le « crime écologique ».

CONCLUSION