

Approbation parlementaire et publication des traités. Évolutions récentes de la pratique législative et de la jurisprudence belges

Yves Lejeune - Professeur émérite de l'UCLouvain

RÉSUMÉ

La présente étude s'intéresse aux nouveautés apparues depuis quelques années dans la pratique législative belge, dans les avis de la section de législation du Conseil d'État et dans la jurisprudence concernant l'approbation et la publication des traités et des réserves que l'Exécutif a formulées à leur égard. Elle s'intéresse également à la publication de leur éventuelle dénonciation ainsi qu'à la pratique des accords en forme simplifiée, à l'assentiment qu'ils requièrent et à leur publication.

SAMENVATTING

In deze studie wordt nader ingegaan op nieuwigheden die sinds enkele jaren verschenen zijn in de Belgische wetgevende praktijk, in adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State en in de rechtspraak inzake goedkeuring en bekendmaking van verdragen en door de Executieve gemaakte voorbehouden. Er wordt ook nader ingegaan op de bekendmaking van een eventuele opzegging en op de praktijk van akkoorden in vereenvoudigde vorm, op de instemming ermee en op de bekendmaking ervan.

Les dernières années du siècle passé et les deux premières décennies du XXI^e siècle ont connu d'importantes évolutions du droit et de la pratique des traités en Belgique. En 1993, lors de la quatrième réforme institutionnelle qu'a connue le pays, la fédéralisation de l'État s'est accompagnée d'un partage des compétences internationales calqué sur la répartition des compétences législatives et administratives internes. Les Communautés et les Régions ont été dotées du pouvoir de conclure des traités portant sur les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci¹. Les

parlements communautaires ou régionaux ont été investis de la compétence de donner leur assentiment aux traités conclus par les gouvernements de ces collectivités², dans les mêmes conditions et avec les mêmes effets que l'assentiment parlementaire procuré aux traités conclus par l'Autorité fédérale au nom de l'État³. Tous les traités, quel que soit leur objet, auxquels l'État belge ou l'une de ses collectivités fédérées deviennent parties requièrent depuis lors l'assentiment d'une assemblée parlementaire⁴. Il en va ainsi de cette catégorie particulière de traités que sont les accords en forme simplifiée.

¹ Const., art. 167, § 3 ; voir aussi la réserve de compétence mentionnée au § 1^{er}.

² Const., art. 167, § 3 ; L.S. de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 16, §§ 1^{er} et 2.

³ La même compétence a été reconnue à l'Assemblée de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, coïncidant avec le Parlement régional (L.S. 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 63, 1^{er} alinéa renvoyant aux compétences visées à l'article 16, §§ 1^{er} et 2, de la loi spéciale du 8 août 1980). Elle a été reconnue également à l'Assemblée de la Commission communautaire française de la même région linguistique, coïncidant avec le groupe linguistique français du même Parlement (décret du 4 avril 2014 de la Commission « relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française », art. 4 aux termes duquel cette Commission « a les mêmes compétences que celles attribuées à la Communauté »).

⁴ Auparavant, seuls les traités de commerce et les traités qui pouvaient grever l'État ou lier individuellement des Belges devaient être soumis aux Chambres législatives afin d'obtenir leur assentiment à l'introduction de ces traités dans l'ordre interne (Constitution du 7 février

Dans les lignes qui suivent, on examinera l'évolution de la pratique législative et de la jurisprudence en matière d'assentiment et de réserves aux traités (chapitre I), avant d'étudier celle qui a affecté la forme habituelle de leur publication au *Moniteur* (chapitre II) et de faire le point sur le statut, en droit belge, des accords en forme simplifiée (chapitre III).

Chapitre I^{er}. L'assentiment parlementaire aux traités et aux réserves

L'attention se porte en premier lieu sur différents objets auquel les assemblées parlementaires donnent ou ont donné leur assentiment (Section 1^{re}). Ensuite, on rappelle la procédure et les effets de l'assentiment (Section 2), puis on précise les cas dans lesquels l'assentiment doit ou peut précéder la conclusion d'un traité ou sa modification (Section 3).

Section 1^{re}. L'objet de l'assentiment

Il convient tout d'abord de rappeler qu'en droit constitutionnel belge, l'assentiment parlementaire, s'il est donné, doit être global et sans réserve (§ 1^{er}). Dans certaines hypothèses, se pose précisément la question de savoir si et comment un traité fédéral doit faire l'objet d'un assentiment (§ 2). Dans d'autres, le contenu du traité appelle des assentiments donnés par des parlements distincts (§ 3). La pratique contemporaine étend l'exigence d'assentiment aux réserves faites à un traité, mais pas à la dénonciation de celui-ci (§ 4).

§ 1^{er}. Le contenu du traité dans son ensemble

L'assemblée parlementaire ne dispose que du droit d'accorder ou de refuser globalement son assentiment au traité. Les divers articles du traité ne font pas l'objet de votes séparés et ne peuvent être amendés, ce qui serait

incompatible avec la maîtrise que l'article 167 de la Constitution reconnaît au Roi quant à la conclusion des traités.

En application du même article, la même compétence plénière doit être reconnue aux gouvernements fédérés sur la conduite des relations internationales de leur Communauté ou de leur Région, de sorte que l'assentiment accordé par les parlements fédérés ne peut non plus être ni décomposé, ni partiel, ni conditionnel.

§ 2. La délimitation des zones marines

La Constitution, en ses articles 7 et 167, se préoccupe de l'établissement et de la modification des frontières de l'État. Or la détermination du territoire de la Belgique comprend notamment celle de sa frontière maritime⁵. Cette dernière coïncide avec la limite extérieure de la mer territoriale belge et correspond à une ligne située à douze milles marins de la laisse de basse mer⁶. La délimitation du territoire marin de l'État a dû cependant être complétée par la conclusion de traités fixant les limites latérales de la mer territoriale belge par rapport à celles de la France et des Pays-Bas⁷.

La pratique contemporaine recommandée par la section de législation du Conseil d'État⁸ a étendu le champ d'application des articles 7 et 167, § 1^{er}, alinéa 3, de la Constitution aux lois qui portent assentiment à des traités visant à délimiter le plateau continental ou la zone économique exclusive belges en mer du Nord, alors que ces espaces marins ne sont que le champ d'application spatial de « droits souverains » exclusifs que la Belgique détient et exerce en dehors de son territoire⁹.

§ 3. Les traités mixtes

Les traités mixtes sont ceux qui ont un objet mixte parce qu'ils ne portent pas uniquement sur les matières rele-

1831, art. 68). Dans la pratique gouvernementale, il en allait de même des traités qui portaient sur des matières réservées à la loi par la Constitution, qui dérogeaient à la loi ou qui comportaient un engagement formel de modifier la loi, ainsi que des traités qui dérogeaient à des traités antérieurement approuvés (voir P.-F. SMETS, *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 1964, p. 20 et 21).

⁵ La souveraineté de l'État s'étend à sa mer territoriale (Convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer, art. 2, § 1^{er}).

⁶ Cette largeur maximale, autorisée par l'article 3 de la Convention sur le droit de la mer, a été adoptée par la Belgique (L. 6 octobre 1987).

⁷ Par l'accord franco-belge du 8 octobre 1990 et par l'accord belgo-néerlandais du 18 décembre 1996 (*Mon. b.*, 1^{er} décembre 1993 et 19 juin 1999 ; err. 3 septembre 1999).

⁸ Voir en particulier l'avis des chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État n° 57.136/4/VR du 17 mars 2015 (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2014-2015, n° 54-1272/1, p. 7-11, ici p. 8-9).

⁹ Il s'agit d'espaces marins dans lesquels la Belgique, État côtier, dispose de droits exclusifs, inconditionnels et finalisés par l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles (L. 13 juin 1969 sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental de la Belgique ; L. 22 avril 1999 concernant la zone économique exclusive de la Belgique en Mer du Nord ; Convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer, art. 55-57 et 74 ; art. 76-77 et 83).

vant de la compétence fédérale, mais aussi sur celles qui relèvent de la compétence des Communautés ou des Régions (Const., art. 167, § 4). De tels traités se rencontrent fréquemment. La compétence internationale exclusive des Communautés et des Régions interdit à l'Autorité fédérale de les conclure seule, ce qui constituerait un empiètement sur le domaine réservé à ces collectivités. Une fois le traité signé, il faudra recueillir, outre l'assentiment fédéral, les assentiments distincts de tous les parlements fédérés dont les aspects du traité qui portent sur des matières communautaires ou régionales justifient l'intervention.

§ 4. Les réserves et la dénonciation des traités

A. Les réserves

Faut-il le rappeler ? Tout État peut, par la voie d'une déclaration unilatérale appelée « réserve », exclure ou modifier l'effet juridique de certaines dispositions d'un traité (multilatéral) dans leur application à cet État¹⁰. En droit constitutionnel belge, cette compétence appartient au Roi auquel il revient de « conclure » les traités.

La pratique a longtemps consisté à ne pas soumettre les réserves envisagées à l'approbation parlementaire, mais à les annoncer dans l'exposé des motifs du projet de loi d'assentiment¹¹. Il était pourtant arrivé, à l'une ou l'autre occasion, que l'acte d'assentiment indique explicitement de quelles réserves l'Exécutif ferait usage lors de la ratification ou qu'il en fixe lui-même la teneur¹².

Les réserves exprimées par le Roi quand il ratifie un traité contribuent à déterminer l'étendue exacte des obligations qui découlent de ce traité : en restreignant ou en changeant la portée de l'une ou l'autre de ses dispositions, elles influent nécessairement sur lui. C'est la raison pour laquelle on estime, de nos jours, qu'elles doivent être soumises à l'assentiment parlementaire en même temps que le traité sur lequel elles ont une incidence¹³.

L'assemblée générale de la section de législation affirme que « la Chambre des représentants [...] pourrait, le cas échéant, poser comme condition dans le dispositif [d'une] loi d'assentiment, qu'une réserve soit émise [lors] de la ratification du traité, pour autant du moins qu'une telle réserve réponde aux règles [...] du droit international en matière de formulation des réserves »¹⁴. Cette suggestion semble toutefois incompatible avec la maîtrise que l'article 167 de la Constitution reconnaît au Roi sur la conduite des relations internationales de la Belgique. En effet, ce pouvoir implique celui de négocier les traités sans interférences qui détruisent à terme la crédibilité internationale du Chef de l'État¹⁵.

B. La dénonciation

L'exigence d'assentiment ne s'étend pas à la dénonciation unilatérale du traité : si ce dernier a été régulièrement dénoncé par le Roi, il ne lie plus l'État sur le plan international, à telle enseigne qu'ayant disparu du droit international, il ne peut plus faire partie non plus de l'ordre interne et y demeurer en application¹⁶, à moins de sacrifier à une vision complètement dualiste des rapports entre droit international et droit interne¹⁷.

¹⁰ Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, article 2, *d*.

¹¹ Avis de la section de législation du Conseil d'État, n° 57.106/VR/3 du 30 mars 2015, sur un projet d'assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2016-2017, n° 54-2435/1, p. 26-36, ici p. 32 et 33.

¹² C'est ainsi que l'article 3 de la loi du 2 septembre 1985 portant approbation de la convention européenne pour la répression du terrorisme, faite à Strasbourg le 27 janvier 1977, et de l'accord entre les États membres des Communautés européennes concernant l'application de ladite convention, fait à Dublin le 4 décembre 1979, dispose : « [i]l sera fait usage, lors du dépôt de l'instrument de ratification, des réserves prévues à l'article 13 de la Convention européenne du 27 janvier 1977, à l'exception des infractions commises à l'occasion de prises d'otages et de toutes infractions connexes ». Quant aux lois des 8 et 10 juin 1992 portant assentiment aux conventions de Vienne sur le droit des traités, elles 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, p. 28669, 28706 et 28727). Dans les deux cas, le législateur se borne à exprimer les réserves qui étaient envisagées par l'Exécutif au moment du dépôt du projet de loi d'assentiment, afin d'éviter toute équivoque quant à la mesure dans laquelle l'État sera lié par le traité.

¹³ Depuis quelques années, la section de législation du Conseil d'État suggère d'insérer dans tout projet de loi d'assentiment un article distinct disposant que les réserves que la Belgique a l'intention de faire sortiront leur plein et entier effet, et de reproduire le texte de ces réserves en vue de leur publication en annexe de la future loi. Voir en ce sens l'avis n° 64.465/VR du 23 novembre 2018 sur le projet devenu la loi du 7 avril 2019 portant assentiment à la convention multilatérale tendant à prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2018-2019, n° 54-3510/1, p. 99 et s., ici p. 105 et 106, n° 11). L'avis a été suivi : voir l'article 3 de ladite loi d'assentiment.

¹⁴ Avis n° 57.003/AG du 24 mars 2015, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2014-2015, n° 54-757/2, p. 10.

¹⁵ En ce sens : J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 468.

¹⁶ Voir J. VERHOEVEN, « Terminaison des traités et assentiment des Chambres », dans *Liber amicorum Frédéric Dumon*, Anvers, Kluwer, 1983, t. II, p. 1317-1327.

¹⁷ La doctrine allemande de tradition dualiste estimait encore il y a soixante ans que les lois d'assentiment aux traités réalisaient non pas une



Le même raisonnement peut être appliqué à l'abrogation d'un traité *par traité ultérieur*. Certes, l'accord d'abrogation est indiscutablement un traité et à ce titre l'article 167, § 2, de la Constitution paraît exiger qu'il soit soumis à l'assentiment. Toutefois, si l'on postule qu'un traité qui a disparu de l'ordre international n'avait auparavant vocation à s'appliquer dans l'ordre interne que parce qu'il était une règle internationale, il ne peut plus subsister au sein du droit de l'État. L'assentiment perd ainsi tout intérêt puisque son défaut ne pourrait maintenir en vie le traité antérieur dans le droit interne¹⁸. Il ne pourrait en aller autrement que si, en droit constitutionnel belge, l'assentiment parlementaire conditionnait la dénonciation du traité (tout comme elle conditionnerait la conclusion de celui-ci, *quod non*).

Le Roi ne peut dénoncer les traités mixtes que moyennant l'approbation préalable de toutes les autorités concernées réunies au sein de la Conférence interministérielle de la politique étrangère. Cette règle, énoncée par l'accord de coopération du 8 mars 1994 relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes¹⁹, ne paraît pas impliquer l'obligation de recueillir l'assentiment de tous les parlements, fédéral et fédérés. Par exception, la notification d'un éventuel retrait de la Belgique hors de l'Union européenne est une forme de dénonciation qui devrait, en raison de la portée reconnue à l'article 34 de la Constitution²⁰, être précédée de l'assentiment de la Chambre des représentants... mais aussi de l'approbation de tous les gouvernements fédérés²¹.

Section 2. La procédure et l'effet de l'assentiment

Avant d'évaluer la nature et l'effet de l'assentiment parlementaire (§ 4), il convient de distinguer à ce propos une procédure relative aux traités fédéraux (§ 1^{er}), une procédure relative aux traités fédérés (§ 2) et une procédure relative aux traités mixtes (§ 3).

§ 1^{er}. La procédure d'assentiment aux traités fédéraux

Il convient de distinguer l'intervention parlementaire dans la procédure de conclusion d'un traité de frontières, d'une part (A), et dans les autres matières de compétence fédérale, d'autre part (B).

A. L'assentiment aux traités de délimitation territoriale de la Belgique et de ses zones marines

La Constitution exige le consentement préalable du législateur fédéral à toute modification de la délimitation du territoire belge : « les limites de l'État [...] ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi » ; « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi » (Const., art. 7 et 167, § 1^{er}, al. 3).

La norme législative en vertu de laquelle les traités de délimitation territoriale sont conclus ne peut être que la loi fédérale²². La section de législation s'est récemment ralliée à ce point de vue²³.

introduction du traité en droit interne, mais sa *transformation* : le traité se dédoublait et devenait aussi une loi faisant partie du droit en vigueur dans l'État. En pareille perspective, la teneur du traité pouvait subsister et rester applicable dans l'ordre interne malgré sa disparition sur le plan international.

¹⁸ En ce sens : J. VERHOEVEN, « Terminaison des traités et assentiment des Chambres », *op. cit.*, p. 1325 et 1326.

¹⁹ Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, art. 17.

²⁰ En vertu de l'article 34 de la Constitution, les lois qui ont porté assentiment aux traités constitutifs de l'Union européenne ont attribué aux institutions de celle-ci l'exercice de pouvoirs déterminés appartenant aux autorités fédérales, communautaires ou régionales. Si la Belgique entendait sortir de l'Union, une loi devrait décider préalablement la « restitution » de pouvoirs que ce retrait impliquerait.

²¹ Parce que les traités fondateurs de l'Union européenne sont des traités mixtes au regard du droit belge. Sur le thème de la dénonciation, par la Belgique, des traités fondateurs de l'Union européenne, voir P. D'ARGENT, « Brexit et dénonciation des traités » dans *Les visages de l'État. Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 259-270, ici p. 268-270.

²² Pourtant, selon un avis donné en 2015 par la section de législation du Conseil d'État, « l'article 7 de la Constitution, datant de 1831, ne contient, en tant que tel, qu'une exigence de légalité, c'est-à-dire requiert l'intervention d'une norme législative ; il n'exige pas nécessairement celle d'une norme législative fédérale. [...] Consacrée par l'article 7, cette exigence d'assentiment préalable, applicable à tout traité de délimitation internationale, est répétée par l'article 167, § 1^{er}, de la Constitution » (avis n° 57.136/4/VR du 17 mars 2015 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à l'accord entre le gouvernement belge et le gouvernement du Royaume-Uni relatif à la délimitation de la zone économique exclusive entre les deux pays, conclu par échange de lettres du 25 juin 2013 et du 12 août 2013, portant amendement à l'accord relatif à la délimitation du plateau continental entre les deux pays, signé à Bruxelles le 29 mai 1991, tel que modifié par l'échange de lettres du 21 mars 2005 et du 7 juin 2005, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2014-2015, n° 54-1272/1, p. 7-11, ici p. 9-10). En réalité, l'article 167 actuel de la Constitution reproduit le texte de l'article 68 « ancien », tel qu'il avait été entièrement modifié le 5 mai 1993, bien après le début de la réforme de l'État. En reprenant la formulation initiale de la disposition pertinente, le Constituant de 1993 a donc affirmé sans équivoque que la norme législative en vertu de laquelle les traités de frontières sont conclus ne peut être que la loi fédérale.

²³ Avis de la section de législation n° 61.671/4 du 10 juillet 2017 sur l'avant-projet devenu la loi du 10 décembre 2017 « portant

L'adoption d'une telle loi ressortit à la procédure bicamérale optionnelle aux termes de l'article 78, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution. En pratique, la mutation territoriale résultera d'un accord avec l'(es) État(s) voisin(s). Avant d'être ratifié – voire même avant d'être signé²⁴ –, ce (projet de) traité modifiant les frontières de l'État sera soumis à la Chambre, puis transmis au Sénat qui l'examinera si la majorité de ses membres²⁵ en fait la demande, et la loi qui sera adoptée habilitera le Roi à le ratifier. Pareille loi constitue une véritable autorisation donnée au Roi d'engager l'État dans les liens du traité.

B. L'assentiment aux autres traités fédéraux

Tous les autres traités portant exclusivement sur des matières de compétence fédérale doivent recevoir l'assentiment de la seule Chambre des représentants (Const., art. 167, § 2). Cet assentiment est donné sous forme de loi. En faisant référence aux « matières autres que celles visées aux articles 77 et 78 », l'article 74 actuel de la Constitution soumet l'adoption d'une telle loi au respect de la procédure législative monocamérale. Néanmoins il n'y a ni amendements ni votes séparés.

§ 2. La procédure d'assentiment aux traités fédérés

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 Parlement concerné. Les traités [...] sont présentés au Parlement compétent par son gouvernement ». La règle citée est applicable non seulement au Parlement flamand, au Parlement wallon et au Parlement de la Communauté française, mais également au Parlement de la Communauté germanophone²⁶, au Parlement bruxellois²⁷, à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune ainsi, semble-t-il, qu'à l'Assemblée de

la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale²⁸.

Tous les traités communautaires ou régionaux doivent être approuvés sans exception. Quant à la forme de l'assentiment, il s'agit en pratique de l'adoption d'un décret - ou d'une ordonnance bruxelloise -, quoiqu'aucune disposition constitutionnelle ou légale ne le prescrive expressément.

§ 3. La procédure d'assentiment aux traités mixtes

L'article 167, § 4, confie au législateur spécial le soin d'« arrête[r] les modalités de conclusion » de pareils traités. Loin de trancher elle-même la question, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (art. 92bis, § 4ter) l'a renvoyée à un accord de coopération à négocier entre l'Autorité fédérale et les collectivités fédérées. Cet accord, signé le 8 mars 1994, prévoit que l'assentiment est donné, avant la ratification, par toutes les assemblées parlementaires intéressées en Belgique ; mais qu'ensuite le traité est ratifié par le Roi seulement²⁹, à telle enseigne que c'est globalement l'État belge qui est, dans tous les cas, engagé pour l'entièreté de son territoire par les dispositions des traités mixtes qu'il conclut ; et c'est uniquement à cet État, en tant que tel, qu'incombe « la pleine responsabilité du respect des obligations souscrites dans les traités en cause »³⁰. Telle est à tout le moins l'interprétation adaptée lorsque la Belgique participe à la conclusion d'un traité dans le cadre de l'Union européenne. Cette interprétation est facilitée par le fait qu'une seule signature est alors apposée sur ce traité au nom du Royaume et qu'une déclaration figure au-dessous de cette signature, qui mentionne les Communautés et les Régions lorsque le traité est « mixte » en raison de la répartition des compétences en Belgique³¹.

assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas visant à adapter la frontière entre les communes néerlandaises d'Eijsden-Margraten et de Maastricht et la ville belge de Visé », fait à Amsterdam le 28 novembre 2016 (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2016-2017, n° 54-2667/1, p. 12).

²⁴ Ce fut le cas du Traité de Londres du 19 avril 1839, par lequel furent définitivement fixées les limites territoriales entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

²⁵ Comportant au moins un tiers des membres de chaque groupe linguistique (Const., art. 78, § 2, al. 1^{er}).

²⁶ L. 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, art. 5, § 1^{er}, qui renvoie à l'article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

²⁷ L.S. 12 janvier 1989, art. 4, al. 2 qui renvoie à l'article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

²⁸ Voir *supra*, note 3, en ce qui concerne l'assentiment des deux dernières assemblées mentionnées.

²⁹ Accord de coopération du 8 mars 1994 relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes (précité), art. 9 à 13.

³⁰ Déclaration de la Belgique « à propos de la signature des traités par le Royaume de Belgique en tant qu'État membre de l'Union européenne », faite lors de la session du conseil des ministres de l'Union du 9 novembre 1998 (J.O.C.E., C 351 du 18 novembre 1998, p. 1).

³¹ C'est ainsi qu'il est précisé, sous les signatures apposées par le Premier ministre et par le ministre des Affaires étrangères de Belgique sur le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, sur le Traité de Nice du 26 février 2001 ou encore sur le Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, que ces signatures engageaient également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la

§ 4. L'effet de l'assentiment parlementaire

A. Traités de délimitation terrestre ou marine

En ce cas, l'intervention obligatoire du législateur apparaît comme une autorisation de conclure le traité, autorisation dont le défaut pourrait affecter la validité du traité : la nécessité de cette habilitation limite le pouvoir constitutionnel du Roi de lier internationalement l'État³².

B. Autres traités exclusivement fédéraux

Quand le traité ne détermine pas les limites de l'État ou de ses zones marines, l'assentiment parlementaire ne contribue pas à sa validité internationale. Il n'est pas une autorisation donnée au Roi de lier internationalement la Belgique³³, mais une condition *sine qua non* d'applicabilité interne du traité³⁴. Il réalise l'introduction du traité dans l'ordre interne. Il confère force obligatoire au traité en droit belge, sous la condition suspensive de l'entrée en vigueur du traité à l'égard de la Belgique dans l'ordre international³⁵. À défaut de cet assentiment, le traité est dépourvu de force obligatoire dans l'ordre interne et les tribunaux doivent refuser de l'appliquer³⁶.

La fonction d'assentiment ainsi dévolue à la Chambre est souvent présentée comme une forme de « haute tutelle »³⁷ exercée sur le Roi lorsque celui-ci « dirige » les relations conventionnelles internationales de l'État³⁸. Pareille terminologie consacre, implicitement mais à juste titre, l'idée selon laquelle les organes appelés à accorder

ou à refuser leur assentiment à l'ensemble du traité mettent ainsi en œuvre une technique particulière de contrôle politique de l'activité gouvernementale dans le domaine des relations internationales³⁹.

C. Traités fédérés

La Constitution précise, en son article 167, § 3, que « les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence [des Communautés ou des Régions] n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement ». Cette procédure les introduit dans l'ordre juridique de la Communauté ou de la Région intéressée et leur confère ainsi force obligatoire en droit belge, sous la condition suspensive de l'entrée en vigueur de ces traités dans l'ordre international. La portée juridique de l'assentiment donné par les parlements de Communauté ou de Région est donc la même que celle reconnue à l'assentiment accordé par la Chambre des représentants.

D. Traités mixtes

Lorsque le contenu d'un traité mixte intéresse en quelque sorte indivisiblement les autorités fédérales, communautaires et régionales ou qu'il est impossible d'établir une division claire entre les dispositions du traité qui relèvent respectivement des unes ou des autres, ce traité n'aura pas force obligatoire interne et ne pourra être appliqué par les tribunaux tant que tous les assentiments requis n'auront pas été recueillis et que le traité ne sera

Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale. Il en fut de même sous la signature apposée le 30 octobre 2016 par le ministre belge des Affaires étrangères et européennes sur l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (CETA ou AECG).

³² En ce sens : J. VERHOEVEN, *Droit international public* (précité), p. 460. Bien qu'il soit essentiellement une habilitation donnée au Roi, l'assentiment donné par le législateur fédéral à un traité de frontières permet aussi l'introduction du traité en droit belge.

³³ Voir cependant les opinions contraires citées par M. WAELBROECK, « Considérations sur le rôle du juge belge face au droit international », *Rivista di diritto internazionale*, 1973, p. 499-524, ici p. 505, en note 22, ainsi que W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution », *J.T.*, 1968, p. 485 et s., ici p. 489 et, du même auteur, « Les procédés nationaux de mise en vigueur des obligations souscrites et des accords conclus par le gouvernement en droit belge », *Rapports belges au IX^e Congrès de l'Académie internationale de droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, 1974, p. 627-714, ici p. 642.

³⁴ Voir le mémorandum adressé par le gouvernement belge le 6 mars 1951 aux Nations Unies : *Law and Practice Concerning the Conclusion of Treaties*, p. 16. Voir également les réponses des autorités belges au questionnaire envoyé par le Conseil de l'Europe en 1987 : *L'expression du consentement des États à être liés par un traité*, p. 12.

³⁵ Cass., 12 mars 2001, Ligue des États arabes, *Pas.*, I, 398 ; *A.P.*, 2001, p. 61, concl. J.-F. Leclercq ; *J.T.*, 2001, p. 610, note E. David et *R.C.J.B.*, 2002, p. 377, note J. Verhoeven.

³⁶ Cass., 25 novembre 1955, *Pas.*, 1956, I, 285, concl. F. Dumon et *J.T.*, 1956, p. 339, note P. De Visscher. Voir aussi Cass., 12 mars 2001, Ligue des États arabes, précité.

³⁷ W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, conclusions précédant Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, I, 886, ici p. 893 et 895.

³⁸ La doctrine contemporaine semble avoir emprunté l'expression « acte de haute tutelle » à O. ORBAN, qui l'employa au début du siècle passé dans son traité *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Liège, Dessain et Paris, Giard et Brière, t. II, 1908, n° 122, p. 257. L'expression a été reprise par le procureur général W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH dans ses conclusions avant Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, I, 886 et s'est depuis lors imposée.

³⁹ Voir en ce sens dans la doctrine contemporaine : J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, n° 156, p. 172 ; F. DELPÉRÉE, « Le Roi fait les traités », dans *Hommage à Paul De Visscher*, Paris, Pedone, 1984, p. 58 et 59 ; *Id.*, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 2000, p. 735 ; F. DOPAGNE, « Assentiment parlementaire et traités conclus par l'Union européenne », *J.T.*, 2010, p. 153-156, ici p. 154.

pas entré en vigueur à l'égard de la Belgique dans l'ordre international.

En va-t-il de même quand le contenu du traité peut être techniquement réparti entre les diverses autorités belges contractantes ? Ou faut-il imaginer une applicabilité « à géométrie et à chronologie variables », en fonction des collectivités dont les parlements auraient approuvé le traité et selon la date de leurs assentiments respectifs ?⁴⁰

La réponse est donnée par les articles 12 et 13 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes : les assentiments des parlements concernés doivent toujours être recueillis *avant* que ne soit établi l'instrument de ratification ou d'adhésion de la Belgique ou que ne soit communiquée au(x) contractant(s) étranger(s) la notification relative à l'accomplissement des formalités internes requises pour l'entrée en vigueur du traité. De la combinaison de cette exigence d'antériorité de tous les assentiments parlementaires avec la condition de l'entrée en vigueur du traité dans l'ordre international pour que celui-ci puisse être appliqué par les tribunaux dans l'ordre interne, il résulte qu'aucun assentiment d'un parlement belge ne pourra conférer une quelconque applicabilité interne au traité avant son entrée en vigueur. Dans la première comme dans la seconde hypothèse évoquées, cette applicabilité interne est donc indivisible. Sauf disposition explicitement contraire du traité mixte, celui-ci reste un instrument unique dont le fractionnement ne peut être imposé à la (ou aux) Partie(s) étrangère(s) cocontractante(s).

En outre, le refus d'assentiment exprimé par le parlement d'une Communauté ou d'une Région ne doit pas se rap-

porter ou être lié au champ matériel de compétence de cette assemblée. De la sorte, la procédure de conclusion de tous les traités mixtes confère à chaque cocontractant belge un véritable droit de veto sur leur applicabilité globale dans l'ordre juridique interne. Elle conduit surtout à assujettir la ratification du traité par le Roi au bon vouloir de chaque assemblée parlementaire belge. En cela, elle est plus exigeante encore que celle qui conditionne la ratification des traités de délimitation terrestre ou marine à l'assentiment des Chambres fédérales. S'il s'agit d'un traité de l'Union européenne qui nécessite non seulement la ratification de l'Union, mais aussi celles de tous ses États membres⁴¹, la procédure applicable en Belgique conduit même à reconnaître à un seul parlement communautaire ou régional le pouvoir d'empêcher la ratification du traité par la Belgique et, partant, à faire échouer la ratification du traité de manière permanente et définitive⁴².

E. Sur la nature de la décision de donner l'assentiment

Un assentiment parlementaire, même celui qui habilite le Roi à ratifier un traité de frontières, n'est jamais en soi une norme générale et abstraite, impersonnelle et permanente⁴³. C'est une décision législative à portée individuelle. La loi, le décret ou l'ordonnance qui l'exprime est purement formel(le).

Il n'est toutefois pas exclu que la loi d'assentiment comporte en outre des dispositions normatives⁴⁴, de la même façon que des dispositions à caractère normatif – appelées « cavaliers budgétaires » – peuvent être insérées dans des lois, décrets ou ordonnances de nature budgétaire⁴⁵ sans être soumises pour autant à l'exigence d'an-

⁴⁰ Voir J. VERHOEVEN, « Traités mixtes, assentiments partiels ou rétroactifs et règles non écrites », note sous Cass., 12 mars 2001, *R.C.J.B.*, 2002, p. 386-399, spéc. p. 389-391.

⁴¹ Il s'agit alors d'un « traité mixte » au sens du droit de l'Union européenne, « à cheval » sur les compétences de l'Union et celles des États membres. La Cour de justice de l'Union a souligné qu'il importe d'assurer une coopération étroite entre ces derniers et les institutions de l'Union, tant dans le processus de négociation et de conclusion que dans l'exécution d'un tel traité.

⁴² On peut évoquer à cet égard les difficultés suscitées par l'opposition de la Région wallonne à la signature de l'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (CETA ou AECG selon l'acronyme français). Une concertation entre le gouvernement fédéral belge et les gouvernements des Communautés et des Régions a abouti à un compromis consigné dans la déclaration n° 37 du Royaume de Belgique relative aux conditions [d'exercice] de[s] pleins pouvoirs [conférés] par l'État fédéral et les entités fédérées pour la signature du CETA (*verklaring van het Koninkrijk België betreffende de voorwaarden wat betreft de volledige bevoegdheid van de federale staat en de deelentiteiten om de CETA te ondertekenen* ; *Erklärung des Königreichs Belgien zu den Bedingungen für die Ermächtigung seitens des Föderalstaates und der föderierten Einheiten zur Unterzeichnung des CETA* ; *statement by the Kingdom of Belgium on the conditions attached to full powers, on the part of the Federal State and the federated entities, for the signing of CETA* : JO L 11 du 14 janvier 2017, p. 9-22, ici p. 21). L'Accord a finalement été signé le 30 octobre 2016. La plupart de ses dispositions sont entrées provisoirement en vigueur le 21 septembre 2017. Les ratifications des États membres sont en cours.

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

⁴⁴ En ce sens : J. VERHOEVEN, *Droit international public* (précité), p. 461.

⁴⁵ La loi budgétaire n'a pas non plus de caractère normatif : elle « n'est, en principe, qu'un acte de prévision, d'évaluation et d'autorisation de recettes ou de dépenses » (Cass., 17 mai 1963, *Pas.*, 1963, I, p. 987, concl. W. J. Ganshof van der Meersch).

nualité⁴⁶ inscrite aux articles 171 et 174 de la Constitution⁴⁷.

Section 3. L'assentiment antérieur ou anticipé

La Constitution ne précise pas le moment auquel l'assentiment parlementaire doit être obtenu. Il est habituellement donné après la signature et avant la ratification du traité (§ 1^{er}), mais il peut résulter par avance d'une loi particulière (§ 2) ou d'un traité « de base » (§ 3). Il peut aussi précéder l'adoption d'un amendement futur au traité (§ 4).

§ 1^{er}. L'assentiment précède généralement la ratification

Pour éviter qu'un traité en vigueur dans l'ordre international se heurte à un refus d'application dans l'ordre interne qui engagerait la responsabilité internationale de l'État, l'assentiment parlementaire précède généralement la ratification.

La Constitution n'exige expressément cette antériorité que dans le cas des traités de frontières. L'exigence d'antériorité vise, en ce cas, non pas « à éviter qu'une discordance ne puisse survenir entre les délimitations reconnues au plan international et celles consacrées par [l]es normes juridiques internes »⁴⁸, mais à procurer une

autorisation préalable de ratification sous la forme d'une loi d'habilitation⁴⁹.

Sans que la Constitution ne l'exige, l'accord de coopération du 8 mars 1994 sur la conclusion des traités mixtes impose également que l'instrument de ratification d'un tel traité ou l'instrument d'adhésion de la Belgique à celui-ci ne soient établis qu'après que toutes les assemblées parlementaires concernées aient donné leur assentiment⁵⁰.

§ 2. L'assentiment résultant d'une habilitation légale

L'assentiment parlementaire peut parfois précéder la conclusion du traité. « Ainsi, lorsqu'une loi a décidé qu'une matière donnée serait réglée par une disposition d'un traité ultérieur, celui-ci ne doit plus, quant à ce, être soumis à l'assentiment des Chambres ou à une approbation législative »⁵¹. Pour qu'un tel assentiment par habilitation soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution, il suffit, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, que « les dispositions [du traité] ne dépassent pas le cadre » déterminé par la loi antérieure⁵².

Il serait souhaitable, en outre, que le législateur énonce clairement son intention d'approuver par avance le traité qui mettra en œuvre la loi adoptée⁵³.

⁴⁶ Les cavaliers budgétaires ont, sauf exceptions, une valeur permanente. En ce sens, voir les avis de la section de législation du Conseil d'État n° 56.750/2-4 du 5 novembre 2014 sur deux avant-projets devenus les décrets-programmes du 12 décembre 2014 (*Doc. Parl. wall.*, sess. 2014-2015, n°s 63/1 et 64/1, p. 58-68) ; n° 56.795/4 du 19 novembre 2014 sur l'avant-projet devenu le décret du 12 décembre 2014 modifiant le décret relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité (*Doc. Parl. wall.*, sess. 2014-2015, n° 58/2, p. 2-3) ; et n° 60.135/2-4 du 17 octobre 2016 sur un avant-projet de décret-programme portant sur des mesures diverses liées au budget (*Doc. Parl. wall.*, sess. 2016-2017, n° 667/1, *Doc. Parl. wall.*, sess. 2016-2017, n° 667/1, p. 26-34, ici p. 27 et 28). Voir aussi : P. RONVAUX, « Les cavaliers budgétaires et le principe d'annualité : la clôture de l'exercice budgétaire prive-t-elle un cavalier budgétaire de ses effets juridiques ? », *A.P.*, 2015, p. 17-24. *Contra* : M. NIHOUL, « L'espérance de vie du cavalier budgétaire », *C.D.P.K.*, 2014, p. 635-645 ; X. MINY, « Les "cavaliers budgétaires" sont-ils éphémères ? Une controverse qui perdure », note sous C. Const., n° 58/2016 du 28 avril 2016, *J.L.M.B.*, 2017/3, p. 110-117.

⁴⁷ Const., art. 171 : « Les impôts au profit de l'État, de la Communauté et de la Région sont votés annuellement. Les règles qui les établissent n'ont force que pour un an si elles ne sont pas renouvelées ». – Const., art. 174 : « Chaque année, la Chambre des représentants arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutefois, la Chambre des représentants et le Sénat fixent annuellement, chacun en ce qui le concerne, leur dotation de fonctionnement [...] ».

⁴⁸ En ce sens, voir l'étonnant avis des chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État n° 57.136/4/VR du 17 mars 2015 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à l'accord entre le gouvernement belge et le gouvernement du Royaume-Uni relatif à la délimitation de la zone économique exclusive entre les deux pays, conclu par échange de lettres du 25 juin 2013 et du 12 août 2013 (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2014-2015, n° 54-1272/1, p. 7-11, ici p. 10).

⁴⁹ Voir *supra*, p. 33 et p. 34.

⁵⁰ Accord de coopération du 8 mars 1994 relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes (précité), art. 12.

⁵¹ Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 35.810/2/V du 20 août 2003 sur un avant-projet de décret « portant approbation de l'Accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne relatif à l'éducation à l'environnement » (*Doc. Parl. wall.*, sess. 2003-2004, n° 585/1, p. 13-14, ici p. 14 en note 2).

⁵² Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, I, 779 et *J.T.*, 1982, p. 565, note J. Verhoeven.

⁵³ À titre d'exemple, on se référera à l'article 6 de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions, aux termes duquel « les traités conclus en vertu de la présente loi seront insérés au *Moniteur* ». Comme l'article 1^{er} de la même loi dispose que l'extradition peut être accordée dans les limites qu'elle fixe « pour l'exécution des traités conclus avec les États étrangers sur la base de la réciprocité », l'article 6 est considéré comme constituant l'assentiment anticipé que la Chambre doit donner aux traités conclus en la matière. Seuls les traités d'extradition qui s'écartent des principes établis par la loi de 1874 sont soumis à un assentiment parlementaire distinct.

§ 3. L'assentiment résultant d'un traité « de base » antérieur

Dans la même perspective, la Cour de cassation estime que l'assentiment préalable à un accord « conclu en exécution d'un traité de base qui a fait l'objet de l'assentiment parlementaire peut résulter des dispositions mêmes de ce traité de base, pour autant que les dispositions de l'accord n'excèdent les limites fixées par le traité de base »⁵⁴.

L'attendu précité, inscrit dans un arrêt rendu le 2 mai 2002, est manifestement inspiré de la jurisprudence relative à l'assentiment présumé du législateur au traité qui met en œuvre une habilitation légale conformément à celle-ci. Sa formulation paraît cependant trop large puisque, dans l'hypothèse analysée ici, le traité d'exécution est considéré comme approuvé anticipativement *même si le traité dit « de base » ne contenait pas d'habilitation à l'exécuter*. L'examen du cas d'espèce montre en effet que le traité dont il est question est la Convention relative à la procédure civile, adoptée le 1^{er} mars 1954 par les États participant à la septième session de la Conférence de La Haye de droit international privé, relativement à la communication d'actes judiciaires et extrajudiciaires, aux commissions rogatoires, à la caution *judicatum solvi*, à l'assistance judiciaire gratuite, à la délivrance gratuite d'extraits des actes de l'état civil et à l'interdiction de la contrainte par corps ; que cette Convention ne prévoit pas de traités destinés à l'exécuter ; mais qu'un accord entre les gouvernements belge et allemand, signé à Bruxelles le 25 avril 1959 a pour objet explicite « de faciliter l'application de la Convention de La Haye, du 1^{er} mars 1954, relative à la procédure civile »⁵⁵.

La même critique ne peut être adressée à l'arrêt du 21 décembre 2009⁵⁶, par lequel la Cour de cassation considère que l'organe directeur de l'Union de l'Europe occidentale⁵⁷, habilité à connaître de toutes les questions relatives à l'application du traité constitutif de cette organisation, n'a pas excédé les limites ainsi fixées en adoptant un règlement du personnel. Celui-ci ne devait donc plus être soumis à l'assentiment du Pouvoir législatif. Il

reste que ce règlement n'est pas à proprement parler un accord d'exécution d'un traité, mais un acte unilatéral de l'organisation, dont le traité constitutif aurait dû préciser la portée à l'égard des États membres et de leurs sujets⁵⁸.

Selon nous, l'article 167, § 2, de la Constitution ne permet pas qu'un traité d'exécution d'un traité de base soit exempté d'un assentiment parlementaire explicite, même s'il n'engendre ni obligations, ni droits nouveaux à charge ou au profit des Parties contractantes ou des particuliers. Eu égard au libellé de cette disposition constitutionnelle, un assentiment parlementaire ne peut plus être implicite depuis la révision de 1993 : il faut qu'il soit donné expressément tant au traité de base qu'au traité qui l'exécute. Dès lors, pour qu'un assentiment anticipé soit constitutionnellement régulier, il faut (a) que le traité dit « de base » prévoie explicitement son exécution par un traité ultérieur, (b) qu'il cantonne cette mise en œuvre de manière à ce que le traité ultérieur ne puisse donner naissance à des droits et obligations nouveaux, et (c) qu'ainsi le législateur appelé à accorder anticipativement son assentiment puisse acquiescer à cette habilitation expressément et en connaissance de cause. En d'autres termes, un assentiment anticipé à un traité d'exécution ne saurait résulter de la loi approuvant le traité de base que pour autant que ce dernier renvoie expressément au traité ultérieur en vue de son exécution technico-administrative, que l'assentiment soit expressément accordé à cette habilitation et que le traité ultérieur demeure dans ce cadre.

§ 4. L'assentiment donné aux futurs amendements au traité ou à ses annexes

Dernière hypothèse : une assemblée parlementaire peut également être appelée à accorder son assentiment à un traité qui prévoit l'adoption ultérieure d'amendements à ses propres dispositions ou à ses annexes⁵⁹. En ce cas, il faut aussi, selon la section de législation du Conseil

⁵⁴ Cass., 2 mai 2002, *Pas.*, I, n° 265, p. 1048.

⁵⁵ L'accord intergouvernemental germano-belge du 25 avril 1959 se borne donc à faciliter l'exécution des engagements des Parties et des droits consentis aux ressortissants de chaque État contractant.

⁵⁶ Cass., 21 décembre 2009, Union de l'Europe occidentale c. S. M., *J.L.M.B.*, 2010, p. 405 ; *Pas.*, 2009, n° 773, p. 3143, concl. J.-M. Génicot.

⁵⁷ Organisation internationale aujourd'hui disparue.

⁵⁸ En ce sens : P. D'ARGENT, chronique de « Jurisprudence belge relative au droit international public (2008-2011) », *R.B.D.I.*, 2012, p. 285-325, ici p. 287 et 288.

⁵⁹ Voir sur ce thème : D. VAN EECKHOUTTE & T. LOOSE, « Wijziging zkt. instemming. Het probleem van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen », *T.v.W.*, 2007, p. 3-27 ; L. VAN LOOY, « Parlementaire instemming met verdragswijzigingen : meer dan een verplicht nummer ? », *T.v.W.*, 2010, p. 283-298, spéc. p. 288-297.

d'État⁶⁰, que le législateur connaisse les limites des futurs amendements et qu'il indique expressément qu'il leur donne son assentiment⁶¹. S'il n'est pas possible de connaître à l'avance la portée du futur amendement ou de la modification future des annexes, une procédure particulière d'assentiment doit être mise en place par le législateur concerné, qui oblige le gouvernement à communiquer à l'assemblée la teneur de l'amendement ou de la modification adoptés ultérieurement et réserve au législateur le pouvoir de s'opposer, dans un certain délai, à ce que l'amendement ou la modification sorte son plein et entier effet⁶².

Chapitre II. La publication des traités et des réserves

En principe, un traité doit être publié s'il a une incidence sur les droits et obligations des particuliers, mais sa publication doit alors être intégrale (Section 1^{re}). Les réserves qui peuvent modifier l'étendue des engagements conventionnels de l'État ont le même statut (Section 3). Quant aux normes internationales en matière de navigation maritime, un régime particulier de publication sur un site internet leur est applicable (Section 2).

Section 1^{re}. Le principe : la publication intégrale des traités au *Moniteur belge*, « s'il y a lieu »

S'il est une condition nécessaire, l'assentiment parlementaire n'est cependant pas suffisant pour rendre le traité opposable aux particuliers quant aux obligations que celui-ci leur imposerait. À leur égard, la force obligatoire d'un tel traité en Belgique est subordonnée en outre à sa publication. En effet, « un traité, pour lier individuellement

les Belges [et les étrangers résidant en Belgique⁶³], doit être porté à leur connaissance »⁶⁴ « dans la forme déterminée par la loi » en application de la règle inscrite dans l'article 190 de la Constitution. Cette règle a été mise en œuvre par l'article 8 de la loi du 31 mai 1961, en vertu duquel la publication se fait par la voie du *Moniteur belge*, avec traduction éventuelle en français et en néerlandais, « lorsqu'il y a lieu », c'est-à-dire lorsque les dispositions d'un traité ou certaines dispositions de celui-ci pourraient, directement ou indirectement, avoir une incidence sur les droits et obligations des particuliers.

Même s'il est directement applicable (*self-executing*) en droit belge selon les Parties contractantes, un traité non publié ne peut être appliqué aux particuliers. Les juridictions belges acceptent néanmoins quelquefois de faire application de traités non publiés s'ils sont favorables aux individus et s'ils sont connus de ceux-ci. Cette jurisprudence a toutefois été condamnée par la Cour de cassation, selon laquelle une publication par extraits ou par référence est insuffisante⁶⁵.

Les conditions de la force obligatoire du traité communautaire ou régional dans l'ordre juridique de la collectivité fédérée sont identiques aux conditions d'application du traité fédéral dans l'ordre juridique belge. Elles imposent donc de publier tous les traités fédérés qui intéressent les particuliers vivant sur le territoire de la collectivité publique contractante. En ce qui concerne les traités mixtes, leur publication au *Moniteur* est obligatoire et confiée aux soins du ministre fédéral des Affaires étrangères⁶⁶, quel que soit leur contenu.

En 1993, la généralisation de l'assentiment parlementaire à tous les traités de la Belgique⁶⁷ n'a donc pas eu pour

⁶⁰ Avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n^{os} 37.954/AG, 37.970/AG, 37.977/AG et 37.978/AG, donné le 15 février 2005 sur des avant-projets d'assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2004-2005, n^o 1091/1, p. 539, § 19).

⁶¹ Voir, à titre d'exemple, l'article 2 de la loi du 19 juin 2008 portant assentiment au Traité de Lisbonne (*Mon. b.*, 19 février 2009, p. 15048).

⁶² Avis de la section de législation du Conseil d'État (3^e ch.), n^o 57.106/VR/3 du 30 mars 2015 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2016-2017, n^o 54-2435/1, p. 26-36, ici p. 32. Voir en ce sens les articles 2 et 3 du décret wallon du 12 mars 2015 portant assentiment au Protocole de Nagoya du 29 octobre 2010 (*Mon. b.*, 24 mars 2015, p. 18793), l'article 2, alinéas 2 et 3, du décret wallon du 24 novembre 2016 portant assentiment à l'accord de Paris du 12 décembre 2015 (*Mon. b.*, 5 décembre 2016, p. 79655), l'article 2, alinéas 2 et 3, du décret de la Communauté française du 23 février 2017 portant assentiment au même Accord (*Mon. b.*, 7 mars 2017, p. 32797) et les articles 3 et 4 de la loi du 25 décembre 2016 portant assentiment au même Accord (*Mon. b.*, 26 avril 2017, p. 53420).

⁶³ La mention des seuls Belges limiterait la portée de la notion de « force obligatoire » qui, d'évidence, touche tous les particuliers en Belgique (J. SALMON, « Communication aux Chambres et publication des traités », dans *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à J. Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, t. I^{er}, p. 663-654, ici p. 644 et 645).

⁶⁴ Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, 298 et *R.C.J.B.*, 1954, 85, concl. R. Hayoit de Termicourt, note A. Mast (concerne la non-publication au *Moniteur* de la Convention révisée pour la navigation du Rhin, signée à Mannheim le 17 octobre 1868). Voir aussi Cass., 18 novembre 1957, *Pas.*, 1958, I, 290 ; Cass., 25 novembre 1993, *Pas.*, 1993, I, 990 et *J.L.M.B.*, 1994, p. 218.

⁶⁵ Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, I, 779 et *J.T.*, 1982, p. 565, note J. Verhoeven.

⁶⁶ Accord de coopération du 8 mars 1994 sur la conclusion des traités mixtes (précité), art. 14.

⁶⁷ Voir en effet l'article 167, § 2, de la Constitution.

effet d'imposer la publication de tous ces traités⁶⁸. Il est vrai que, depuis 1830, la pratique gouvernementale de publication des traités avait été plus restrictive encore que ne le laisse supposer de nos jours la notion de « force obligatoire » vis-à-vis des particuliers. Le professeur J. Salmon, faisant l'inventaire de toutes les conventions internationales conclues par l'État entre 1831 et 1985, a constaté que plus d'un tiers d'entre elles n'avait pas été publié officiellement en Belgique⁶⁹. Les raisons jadis invoquées pour justifier cette abstention sont aujourd'hui soit anachroniques⁷⁰, soit contraires à l'article 8 de la loi du 31 mai 1961. Ainsi les accords organisant l'application provisoire d'un traité ou prolongeant l'application d'un traité existant, de même que les accords d'exécution de traités antérieurs⁷¹ et les arrangements administratifs⁷², étaient-ils systématiquement soustraits à la publication même s'ils étaient de nature à lier les particuliers.

Section 2. L'exception : la publication par communiqué publié au *Moniteur* et renvoyant à un site web

Plus d'une fois, « des normes techniques adoptées par diverses organisations internationales [...] s'imposent directement à des ressortissants belges sans avoir préalablement reçu une publicité officielle en Belgique »⁷³. C'est pourquoi les actes internationaux portant de telles prescriptions techniques en matière de navires et de navigation maritime sont désormais dispensés de publication officielle au *Moniteur*, par dérogation à l'article 8 de la loi du 31 mai 1961. Ce régime dérogatoire, introduit par la loi du 24 avril 2014⁷⁴ et complété par l'article 4 de la loi du 10 février 2018 portant assentiment à l'Accord du

Cap de 2012⁷⁵, fera partie intégrante du nouveau Code belge de la navigation qui entrera normalement en vigueur le 1^{er} septembre 2020⁷⁶. Il sera contenu dans deux dispositions du Code : l'article 1.1.2.1 et l'article 1.1.2.2.

L'article 1.1.2.1 du Code dispose que les codes techniques, directives et normes édictés par l'Organisation maritime internationale (OMI) conformément aux conventions maritimes adoptées sous l'égide de cette Organisation⁷⁷ sont publiés au moyen d'un communiqué (*bericht*) au *Moniteur* en français et en néerlandais⁷⁸. Le communiqué fait mention de l'adoption par l'OMI de l'acte concerné sans que le texte de celui-ci soit reproduit. Les codes techniques, directives et normes visés peuvent être consultés sur le site web du Registre naval belge⁷⁹. Les communiqués au *Moniteur* mentionnent l'adresse de ce site.

Les modifications conventionnelles apportées à diverses conventions maritimes internationales sur la base des dispositions de ces conventions, de même que les modifications des codes techniques, directives et normes édictés en vertu de ces conventions, sont publiées selon un procédé identique. Le communiqué fait mention de l'adoption de toute modification et de l'entrée en vigueur de celle-ci à l'égard de la Belgique, sans reproduire la teneur de la modification qui pourra être consultée sur le site web du Registre naval belge où le texte intégral sera disponible (art. 1.1.2.2)^{80 81}.

⁶⁸ P. D'ARGENT, chronique de « Jurisprudence belge relative au droit international public (2008-2011) », *R.B.D.I.*, 2012, p. 285-325, ici p. 289.

⁶⁹ J. SALMON, « Communication aux Chambres et publication des traités », *Mélanges offerts à J. Velu* (précité), spéc. p. 445-464.

⁷⁰ Selon les gouvernements de l'époque, les traités que l'ancien article 68 de la Constitution soustrayait à l'exigence de l'assentiment parlementaire avant la révision constitutionnelle de 1993 ne devaient pas non plus être publiés au *Moniteur*.

⁷¹ Sur les traités d'exécution, voir *supra*, p. 37.

⁷² Sur les arrangements administratifs, voir *infra*, p. 40 et p. 42.

⁷³ J. VERHOEVEN, note sous Cass., 19 mars 1981, *J.T.*, 1982, p. 566-567, ici p. 567.

⁷⁴ *Mon. b.*, 16 mai 2014, p. 39637.

⁷⁵ *Mon. b.*, 6 mars 2019, p. 23998.

⁷⁶ C'est-à-dire le premier jour du mois suivant l'expiration d'un délai d'un an après la publication du Code au *Moniteur belge* (*Mon. b.*, 1^{er} août 2019, p. 75432).

⁷⁷ L'article 1.1.2.1, § 1^{er}, al. 2, du Code belge de la navigation donne la liste des « conventions maritimes de l'OMI » au sens de l'alinéa 1^{er} de ce paragraphe. Actuellement (juin 2020), ces conventions sont énumérées par l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 24 avril 2014.

⁷⁸ Actuellement (juin 2020), cette règle est formulée par l'article 3 de la loi précitée du 24 avril 2014.

⁷⁹ Actuellement (juin 2020), il s'agit du site du SPF Mobilité et Transports. Consulter <https://mobilit.belgium.be/fr/navigation/publications>.

⁸⁰ Actuellement, cette règle est formulée par l'article 4 de la loi précitée du 24 avril 2014.

⁸¹ Sur la pratique actuelle concernant l'assentiment donné aux futurs amendements à de tels traités ou à leurs annexes, voir *supra*, p. 37-38. — Si le législateur qui a donné son assentiment originel aux conventions maritimes internationales ou aux codes techniques, directives et normes adoptés en vertu de ces conventions n'a pas prévu de procédure particulière d'assentiment aux modifications qui leur seraient ultérieurement apportées, il faut probablement supposer que ces modifications bénéficient en Belgique, par anticipation, de l'assentiment parlementaire originel.

Section 3. La publication des réserves et de la dénonciation du traité

Si les réserves projetées à un traité multilatéral ont préalablement reçu l'assentiment du législateur conformément aux suggestions du Conseil d'État⁸², elles devront aussi être publiées au *Moniteur belge* pour pouvoir lier personnellement les individus⁸³. De manière générale, le *Moniteur* publie toujours les réserves faites par la Belgique au moment du dépôt de l'instrument de ratification ou d'adhésion avec le texte du traité multilatéral auquel l'assentiment parlementaire a été donné et la liste des États liés.

En certaines hypothèses dans lesquelles les données communiquées par d'autres Parties ont une incidence sur les droits et obligations des particuliers, ces données doivent également être publiées au *Moniteur*⁸⁴.

Enfin, puisque tous les traités de la Belgique qui ont directement ou indirectement une incidence sur les droits et obligations des particuliers doivent être publiés au *Moniteur*, il est logique que leur dénonciation fasse également l'objet d'une semblable publication. La forme de cette publication n'est pas précisée. On trouve parfois une telle information présentée au *Moniteur* comme un « addendum » ultérieur à la publication de la loi d'assentiment au traité⁸⁵.

Chapitre III. Les accords en forme simplifiée

Sous la pression des nécessités de la vie internationale, une coutume de droit international s'est développée, qui admet la conclusion de traités sans l'intervention de l'organe constitutionnellement habilité à engager l'État sur le plan international⁸⁶. Dénommés « accords en forme simplifiée », ces traités comportent en général des procédures plus rapides, prenant parfois la forme d'échanges de notes ou de lettres. Ils sont l'œuvre du Premier ministre, du ministre des Affaires étrangères, d'un ministre à la tête d'un département technique, voire d'un directeur d'administration, sans lettres de pleins pouvoirs et sans ratification formelle de l'organe investi du *treaty-making power* par la Constitution ; ils entrent souvent en vigueur dès leur signature.

Un « arrangement administratif » est une sorte particulière d'accord en forme simplifiée. La notion s'entend d'un accord conclu entre administrations de deux ou plusieurs États. Un tel accord ne peut engager ces États eux-mêmes sur le plan international que si un traité existant entre ces États renvoie, pour son exécution, à cet accord dans les limites qu'il fixe⁸⁷.

La Constitution n'évoque pas explicitement l'existence de tels accords internationaux. Elle exige pourtant qu'ils reçoivent l'assentiment parlementaire (Section 2) et qu'ils

⁸² Voir *supra*, p. 31.

⁸³ À titre d'exemple, voir l'article 3 de la loi du 7 avril 2019 portant assentiment à la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (*Mon. b.*, 18 juillet 2019, 1^{re} éd., p. 71768 et s., p. 71916 et s. en ce qui concerne la reproduction des réserves et notifications de la Belgique).

⁸⁴ Il est arrivé que la loi d'assentiment contienne alors, à la suggestion du Conseil d'État, une disposition particulière assimilant la publication de ces données par la Partie dépositaire du traité à une publication au sens de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961. Voir à titre d'exemple l'article 4 de la loi d'assentiment précitée du 7 avril 2019.

⁸⁵ Par exemple, sous la mention « 27 décembre 1994 – Loi portant assentiment de (*sic*) l'accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds [et instaurant une Eurovignette], signé à Bruxelles le 9 février 1994 » par les gouvernements de l'Allemagne, de la Belgique, du Danemark, du Luxembourg et des Pays-Bas, on lit l'annonce de la dénonciation de cet accord par la Belgique le 31 mars 2019 avec effet au 31 décembre 2019 (*Mon. b.*, 3 septembre 2019, p. 83960).

⁸⁶ Coutume aujourd'hui codifiée par les articles 7 et 12 des Conventions de Vienne du 23 mai 1969 et du 20 mars 1986 sur le droit des traités, en ce qui concerne l'expression du consentement par la simple signature d'une personne considérée, en vertu de ses fonctions ou en raison de l'intention certaine de l'État, comme représentant cet État pour en exprimer le consentement à être lié par un traité sans devoir présenter des pleins pouvoirs.

⁸⁷ À titre d'exemples récents, voir l'arrangement administratif du 18 octobre 2016 (*Mon. b.*, 31 octobre 2016, p. 72518) relatif à l'application de la Convention sur la sécurité sociale entre la Belgique et l'Argentine, faite à Buenos Aires le 3 mars 2010 (*Mon. b.*, 22 décembre 2015, p. 76823) ; celui du 9 avril 2018 (*Mon. b.*, 23 avril 2018, p. 35411), relatif à l'application de la Convention sur la sécurité sociale entre la Belgique et l'État d'Israël, faite à Jérusalem le 24 mars 2014 (*Mon. b.*, 12 octobre 2017, p. 92090) ; et celui du 8 mai 2018 (*Mon. b.*, 13 mai 2019, p. 46244) relatif à l'application de la Convention sur la sécurité sociale entre la Belgique et le Kosovo, signée à Bruxelles le 20 février 2018 (*Mon. b.*, 25 avril 2019, p. 40293). De tels arrangements, fondés sur des traités préalables, forment une sorte particulière d'accords en forme simplifiée, puisque les hauts fonctionnaires qui les signent sont considérés comme représentant leur État pour exprimer le consentement de celui-ci à être lié par ces arrangements sans devoir présenter des pleins pouvoirs. En revanche, si un accord entre administrations, quoique purement technique ou administratif, ne repose pas sur un traité de base, il ne peut engager internationalement les États dont relèvent les signataires. Reste alors à se demander s'il peut être qualifié de contrat transfrontière ou transnational liant les États intéressés dans le droit interne de l'un de ceux-ci.

Par exception, l'arrangement du 2 mars 2016 (*Mon. b.*, 20 septembre 2018) relatif à l'application de la Convention sur la sécurité sociale entre le gouvernement belge et le gouvernement turc n'est pas un accord en forme simplifiée, mais un traité d'exécution signé par le ministre turc compétent et l'ambassadeur de Belgique au nom des autorités compétentes de l'un et l'autre États.



soient publiés (Section 3), dès lors que la constitutionnalité de cette pratique n'est pas contestable (Section 1^{re}).

Section 1^{re}. Leur constitutionnalité

Selon la doctrine dominante, une coutume constitutionnelle belge se serait développée en conformité avec la coutume internationale⁸⁸, admettant l'existence de véritables traités liant la Belgique bien qu'ils soient conclus, en vertu d'une délégation implicite de pouvoirs, sans l'intervention du Roi ou de personnes auxquelles Il aurait conféré les pouvoirs nécessaires. Cette coutume ne serait applicable qu'à des accords provisoires en cas d'urgence ; à des accords interprétant des traités antérieurs ; ainsi qu'à des arrangements administratifs pourvu qu'en ce dernier cas ils se limitent à l'exécution administrative et technique d'un traité qui prescrit formellement leur conclusion⁸⁹.

Une interprétation « contextuelle » de l'article 167, § 2, de la Constitution permet cependant de faire l'économie de l'instauration d'une telle coutume. De longue date, la Cour de cassation⁹⁰ et le Conseil d'État⁹¹ considèrent en effet que les accords en forme simplifiée sont soumis en droit belge à toutes les règles applicables aux traités, même s'ils sont signés par des organes constitutionnellement dépourvus du pouvoir de les conclure. Dans ce raisonnement, il n'est plus nécessaire d'arguer d'une délégation tacite de pouvoir du Roi : la nature internationale de l'engagement assumé l'emporte sur la qualité de l'organe qui l'a exprimé. De la sorte, la jurisprudence belge admet implicitement que les accords en forme simplifiée sont des traités au sens de l'article 167, § 2. Cette dernière disposition doit dès lors être interprétée à la lumière du droit international coutumier en ce sens qu'elle investit

en principe le Roi du *treaty-making power* dans les matières de compétence fédérale, mais qu'elle ne s'oppose pas à ce que ledit pouvoir appartienne aussi aux autres organes étatiques auxquels le droit international permet d'engager l'État dans les relations internationales.

D'ailleurs, si l'on estimait que l'article 167, § 2, réserve au chef de l'État une compétence exclusive à ce titre, admettre l'existence d'une coutume constitutionnelle à propos des accords en forme simplifiée ne permettrait pas de justifier la validité de cette pratique au regard du droit belge. En effet, la prétendue coutume supposerait une délégation du pouvoir du Roi de conclure définitivement de tels accords, ce qui serait contraire aux dispositions combinées des articles 33 et 167 de la Constitution. Or une coutume matériellement constitutionnelle ne peut déroger aux règles de la Constitution écrite⁹².

Section 2. L'assentiment parlementaire qui leur est imposé

§ 1^{er}. Le principe

Comme les autres traités, les accords en forme simplifiée doivent tous être soumis à l'assentiment parlementaire⁹³ - sous forme de décret, d'ordonnance ou encore de loi monocratérale s'ils n'ont pas pour objet de modifier le territoire de la Belgique ou des zones marines belges -.

Du point de vue de l'assentiment parlementaire à de tels accords, il est donc sans intérêt de rechercher s'ils font naître des droits et obligations nouveaux pour les autorités publiques ou les particuliers⁹⁴ : cette question-là a trait exclusivement à la publication de tels accords, laquelle est dans cette hypothèse une condition essentielle

⁸⁸ P. DE VISSCHER, *De la conclusion des traités internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 1943, p. 126 et s. ; J. VERHOEVEN, *Droit international public* (précité), 2000, p. 388.

⁸⁹ Comp. l'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, n° 42.631/AG du 8 mai 2007, sur l'avant-projet devenu la loi du 9 février 2009 portant assentiment à l'accord cadre franco-belge du 30 septembre 2005 sur la coopération sanitaire transfrontalière, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2007-2008, n° 4-912/1, p. 11-19, ici p. 15 et 16 ; et l'avis n° 57.809/2, donné le 13 juillet 2015 sur l'avant-projet devenu la loi du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers, par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2015-2016, n° 54-1448/1, p. 169 et s., ici p. 174-176 citant l'avis précédent de l'assemblée générale.

⁹⁰ Cass., 25 novembre 1955, Pas., 1956, I, 285, concl. F. Dumon et J.T., 1956, p. 339, note P. De Visscher.

⁹¹ C.E., 26 septembre 1952, *Boyens*, n° 1833, *Rec.*, p. 888 ; R.J.D.A., 1953, p. 101.

⁹² R. ERGEC, *Introduction au droit public*, t. I^{er}, Diegem, Story-Scientia, 2^e éd., 1994, n° 84 ; H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », *Les sources du droit revisitées*, vol. 1 : *Normes internationales et constitutionnelles*, Bruxelles, Fac. univ. Saint-Louis et Limal, Anthemis, 2012, p. 581-634, ici p. 616-618 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 104, n° 102.

⁹³ En ce sens : Y. LEJEUNE, « Le droit fédéral belge des relations internationales », *R.G.D.I.P.*, 1994, p. 577-628, ici p. 592 ou « La conduite des relations internationales », dans F. DELPÉRÉE (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 313-355, ici p. 316, n° 361 ; R. MOERENHOUT, « De instemming met verdragen na de vierde Staatshervorming », *T.B.P.*, 1995, p. 411-428, ici p. 415 ; A. ALLEN & K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, p. 750, n° 662 ; J. VANDE LANOTTE & G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Bruges, die Keure, 7^e éd., 2013, p. 1124, n° 1739.

⁹⁴ *Contra* : l'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, n° 42.631/AG du 8 mai 2007, sur l'avant-projet devenu la loi du 9 février 2009 portant assentiment à l'accord-cadre franco-belge du 30 septembre 2005 sur la coopération sanitaire

de leur force obligatoire interne.

Les travaux préparatoires de la proposition de révision de l'ancienne disposition devenue l'article 167 de l'actuelle Constitution affirment que, « pour les accords en forme simplifiée, la pratique actuelle est conservée »⁹⁵. Même si cette « observation lapidaire »⁹⁶ exprime un choix du Constituant⁹⁷ à l'époque de la quatrième réforme de l'État (1993), le maintien de cette pratique ne signifiait certainement pas que ces accords pussent être dispensés de l'assentiment parlementaire : avant cette révision déjà, la jurisprudence considérait qu'ils ne pouvaient être appliqués en Belgique s'ils n'avaient pas reçu l'assentiment parlementaire dans les cas prévus par la disposition constitutionnelle applicable à l'époque⁹⁸.

Cependant il est vrai, d'une part, qu'en pratique de nombreux accords en forme simplifiée ne sont pas soumis à l'assentiment requis et, d'autre part, que cette exigence constitutionnelle paraît difficilement compatible avec la notion même d'accord en forme simplifiée, qui implique une procédure accélérée allant jusqu'à l'entrée en vigueur par simple signature⁹⁹.

Une doctrine antérieure à la quatrième réforme de l'État avait soutenu que ces accords étaient de simples *executive agreements* s'ils avaient un caractère technico-administratif ; n'étant pas de vrais traités dans ces conditions, ils n'auraient pas nécessité l'assentiment parlementaire¹⁰⁰. Toutefois, cette thèse n'est plus compatible avec la teneur actuelle de l'article 167 de la Constitution, puisque les accords en forme simplifiée sont reconnus

comme étant des traités par les Conventions de Vienne sur le droit des traités.

§ 2. L'exception

La doctrine et la section de législation du Conseil d'État n'admettent la dispense d'assentiment à pareils accords que dans un seul cas : lorsque l'accord en forme simplifiée peut être considéré comme approuvé anticipativement par la loi d'assentiment à un traité plus général qu'il met en œuvre¹⁰¹. L'hypothèse évoquée est celle d'un arrangement administratif, explicitement prévu par un traité de base et conclu en exécution de celui-ci. La solution doit être la même que pour les autres traités dits « d'exécution » : il faut considérer que l'assentiment à cet arrangement administratif est acquis si le traité de base a lui-même fait l'objet de l'assentiment parlementaire requis, s'il limite l'objet de l'arrangement à la mise en œuvre de droits et obligations déjà créés ou garantis, si cette habilitation a été approuvée par la loi portant assentiment au traité de base et si l'arrangement n'excède pas les limites ainsi fixées¹⁰².

Section 3. Leur publication

Le fait que les accords en forme simplifiée soient conclus sans l'intervention du Roi ou du gouvernement d'une collectivité fédérée ne les soustrait pas, s'ils sont de nature à faire naître des droits ou obligations nouveaux pour les particuliers, à l'obligation de publication au *Moniteur belge* de leur teneur, puis de leur éventuelle abrogation.

transfrontalière, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2007-2008, n° 4-912/1, p. 11-19, ici p. 15 et 16 ; et l'avis n° 57.809/2, donné le 13 juillet 2015 sur l'avant-projet devenu la loi du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers, par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2015-2016, n° 54-1448/1, p. 169 et s., ici p. 174-176 citant l'avis précédent.

⁹⁵ *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100/16-1°, p. 5.

⁹⁶ Selon l'expression de PH. GAUTIER, « Le régime général des traités dans l'État fédéral. I. La conclusion des traités », *R.B.D.I.*, 1994, p. 31-57, ici p. 36 en note 23.

⁹⁷ Cette observation n'a pas la valeur d'une interprétation authentique de la volonté du Constituant parce que l'intention qu'elle traduit ne s'est pas exprimée formellement dans la Constitution sous la forme de l'adoption d'une disposition constitutionnelle.

⁹⁸ Il s'agissait des hypothèses dans lesquelles un accord en forme simplifiée aurait pu grever l'État ou lier individuellement les Belges. Voir Cass., 25 novembre 1955, Pas., 1956, I, 285, concl. F. Dumon et *J.T.*, 1956, p. 339, note P. De Visscher : l'arrangement administratif franco-belge du 30 octobre 1945 est un accord en forme simplifiée qui « ne peut, en droit interne, avoir d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment » parlementaire, et qui est « dépourvu d'efficacité interne et [de] force obligatoire » s'il « n'a pas été introduit dans le droit interne [...] conformément à l'article [167] de la Constitution ».

⁹⁹ Y. LEJEUNE, contribution précitée à *La Belgique fédérale*, *loc. cit.*, ou article précité à la *R.G.D.I.P.*, 1994, p. 592, note 42.

¹⁰⁰ J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, n° 64, p. 82.

¹⁰¹ J. MASQUELIN, *op. cit.*, n° 63, p. 81, qui évoque les arrangements d'exécution des conventions bilatérales de sécurité sociale conclues entre la Belgique et divers États étrangers. Pour l'auteur, la seule question juridique qu'ils soulèvent est « la question de savoir si les personnes qui les ont conclus sont demeurées dans les limites de leur mission » (n° 237, ici p. 297).

La section de législation du Conseil d'État exige en outre « que ces accords se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique [du] traité [...] de base » et ne visent qu'à permettre l'exécution des droits et obligations qui y figurent » (avis précité de la section de législation du Conseil d'État, n° 42.631/AG du 8 mai 2007, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2007-2008, n° 4-912/1, p. 11-19, ici p. 15). En ce sens : J. MASQUELIN, *op. cit.*, n° 181, p. 206-208 ; repris par G. CRAENEN, « De Staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België », *preadvies, Vereniging voor de vergelijking van het Staatsrecht in België en Nederland (VVSBRN)*, Deventer, 2006, p. 7.

¹⁰² Voir *supra*, p. 37.



* * *

Les diverses solutions préconisées par la section de législation du Conseil d'État, adoptées par les assemblées législatives ou consacrées par la jurisprudence ne reposent pas toujours sur l'interprétation de dispositions constitutionnelles ou légales précises. Peut-être ces solutions, ou du moins certaines d'entre elles, gagneraient-elles à être confirmées ou modalisées par la Constitution ou par la loi, voire par un accord de coopération.

Les aspects suivants du régime général d'approbation et de publication des traités pourraient être expressément confirmés dans des règles écrites.

1. La Constitution pourrait imposer explicitement le recours à la procédure bicamérale optionnelle pour l'assentiment aux traités de délimitation du plateau continental et de la zone économique exclusive de la Belgique, à l'instar de la procédure suivie pour les traités de frontières.
2. À l'article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, il conviendrait de préciser que les assentiments requis par les traités fédérés sont donnés sous la forme d'un décret¹⁰³, puisque les assentiments aux traités fédéraux prennent constitutionnellement la forme d'une loi.
3. Comme tous les autres traités, les nouvelles conventions maritimes internationales qui viendraient à être signées devraient recevoir le ou les assentiments parlementaires requis par la Constitution.
4. La loi devrait confirmer l'obligation de présenter à l'assentiment parlementaire les réserves faites par la Belgique aux traités qu'elle conclut, indépendamment de leur contenu, et de les publier au *Moniteur*.
5. La loi du 31 mai 1961 devrait imposer expressément la publication de la dénonciation des traités au *Moniteur*.
6. La loi devrait exiger que l'adoption ultérieure d'amendements ou d'annexes à un traité fasse l'objet d'un assentiment séparé au moment de l'approbation parlementaire du traité lui-même. S'il n'est pas possible d'en déterminer la portée à l'avance, elle devrait prescrire qu'une procédure législative permette à l'assem-

blée concernée de leur accorder ou de leur refuser l'assentiment *a posteriori*.

7. Il serait sans doute utile de confirmer la conformité de la conclusion d'accords en forme simplifiée à l'article 167 de la Constitution.
8. La loi du 31 mai 1961 devrait imposer expressément la publication au *Moniteur* des accords en forme simplifiée qui ont directement ou indirectement une incidence sur les droits et obligations des particuliers en Belgique.

Quelques modifications du droit ou de la pratique belges peuvent également être proposées en la matière.

1. Il serait souhaitable que le législateur qui a habilité l'Exécutif à conclure des traités dans une matière déterminée énonce en même temps son intention de leur donner anticipativement son assentiment.
2. Le législateur devrait subordonner son assentiment anticipé au traité d'exécution d'un traité de base à la condition que ce dernier prévoit explicitement cette exécution par un traité ultérieur.
3. La Constitution devrait prévoir pour les accords en forme simplifiée, en raison de la particularité de leur procédure d'élaboration, une dérogation à la règle qui soumet tous les traités à assentiment. Il est assez clair que seuls les accords en forme simplifiée qui doivent être portés à la connaissance des particuliers devraient être soumis à l'assentiment parlementaire.
4. Il ne paraît pas opportun d'imposer la publication au *Moniteur*, fût-ce par référence, des réserves faites par un État étranger à un traité qui le lie à la Belgique.
5. *Last but not least*, la portée du cumul des assentiments apportés aux traités mixtes devrait être mûrement réfléchie, spécialement à propos des traités multilatéraux dont l'entrée en vigueur requiert la ratification ou l'adhésion de tous les États signataires. Plusieurs pistes de solution peuvent être envisagées, que l'on se borne à évoquer brièvement ici en manière de conclusion provisoire.
 - a) La première piste consisterait à abandonner la conception selon laquelle un traité serait mixte en droit

¹⁰³ En revanche, il n'y aurait pas lieu de modifier l'article 4, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, lequel dispose que l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 « s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale, moyennant les adaptations nécessaires ».



belge dès qu'une parcelle de son contenu semble relever de la compétence des Communautés ou des Régions, alors que l'on ne peut localiser l'objet de la disposition exclusivement sur le territoire d'une collectivité fédérée ou que cet objet peut également être considéré comme relevant de la compétence fédérale sans affecter la compétence communautaire ou régionale de manière disproportionnée. Adopter cette interprétation permettrait de délimiter la notion belge de « traité mixte » de manière à en soustraire les traités dont les aspects régionaux ou communautaires sont secondaires ou mineurs, tout en conservant une obligation de consultation des Communautés et des Régions avant leur conclusion.

- b) L'on pourrait aussi abandonner la conception selon laquelle l'assentiment parlementaire est discrétionnaire et peut être refusé pour une raison quelconque, sans lien nécessaire avec la compétence matérielle du parlement auquel le traité est présenté. On en viendrait à lier les refus potentiels à des motifs en rapport avec les champs matériels de compétence des parlements invités à donner leur assentiment. La même controverse existe en droit de l'Union européenne à propos de la marge de manoeuvre dont disposent les parlements des États membres lorsqu'ils sont appelés à approuver un traité mixte de l'Union aux côtés du

Parlement européen.

- c) On pourrait également envisager de modifier les articles 11 et 12 de l'accord de coopération relatif à la conclusion des traités mixtes, de manière à fixer aux parlements des Communautés ou des Régions le délai qui leur serait imparti pour donner leurs assentiments respectifs, et à permettre à l'Autorité fédérale, une fois le délai dépassé, de ratifier le traité ou d'en autoriser l'application à titre provisoire en attendant d'avoir recueilli les assentiments manquants pour accepter l'entrée en vigueur définitive du traité.
- d) Une dernière possibilité consisterait à modifier l'article 167 de la Constitution en vue de confier au Sénat la compétence d'exprimer son assentiment aux traités mixtes à la place des parlements fédérés. L'assentiment serait acquis par un seul vote à la majorité absolue des présences et des suffrages. Ce système obligerait la majorité parlementaire fédérale à tenir compte, il est vrai dans une mesure plus limitée qu'auparavant, du point de vue des majorités parlementaires constituées dans les Communautés et les Régions. Le choix de cette procédure traduirait évidemment une conception du fédéralisme belge plus coordonnée qu'elle ne paraît l'être aujourd'hui.