- 8 -03- 1989
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

- - - - - - - - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

- - - - - - - - - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement, de la Formation, du Sport, du Tourisme et des Relations internationales de la Communauté française, le 20 janvier 1989, d'une demande d'avis sur un projet de décret "portant assentiment de l'Accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la République et Canton du Jura, fait à Bruxelles, le 21 décembre 1988", et en ayant délibéré en ses séances des 8, 22 et 28 février 1989, a donné le 28 février 1989 l'avis suivant :

Le Conseil d'Etat, section de législation, 9ème chambre, est saisi d'un projet de décret portant assentiment de l'Accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la République et Canton du Jura, fait à Bruxelles, le 21 décembre 1988.

Cet Accord a été conclu entre la Communauté française de Belgique, représentée par son Exécutif, et la République et Canton du Jura, représentée par son Gouvernement, et est signé par Monsieur J.-P. Grafé, Ministre des Relations internationales pour la Communauté française de Belgique, et par Monsieur F. Lachat, Président du gouvernement et Ministre de la Coopération, des Finances et de la Police pour la République et Canton du Jura.

D'après les commentaires qui accompagnent le projet de décret et les explications complémentaires fournies au Conseil d'Etat par Monsieur le Ministre des Relations internationales de la Communauté française dans sa lettre du 1er février 1989, l'Exécutif estime avoir l'obligation de soumettre cet Accord à l'assentiment du Conseil en vertu de l'article 16, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le Conseil d'Etat, section de législation, se doit de vérifier si cet Accord est bien de ceux qui entrent dans le champ d'application de cette disposition de la loi spéciale et qui doivent, à ce titre, être soumis à l'assentiment du Conseil de la Communauté française.

L'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tout comme l'article 81 de cette loi, "arrêtent les formes de la coopération internationale" dans les matières culturelles, pour l'enseignement et dans les matières personnalisables. Ils sont pris en application du paragraphe 2, alinéa 2, et du paragraphe 2bis, alinéa 2, de l'article 59bis de la Constitution dans leur version du 17 juillet 1980.

L'article 16 précité dispose :

"Article 16. § 1er. L'assentiment à tout traité ou accord relatif à la coopération dans les matières visées à l'article 59bis, § 2, 1° et 2°, et § 2bis de la Constitution et aux articles 4 et 5 de la présente loi est donné soit par le Conseil de la Communauté française, soit par le Conseil flamand, soit par ces deux Conseils s'ils sont l'un et l'autre concernés.

§ 2. Les traités visés au § 1er sont présentés au Conseil compétent par l'Exécutif de la Communauté".

L'article 81 est rédigé comme suit :

"Article 81. Dans les matières qui relèvent de la compétence du Conseil, son Exécutif est associé aux négociations des accords internationaux, le Roi restant le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de l'article 68 de la Constitution".

Le paragraphe 1er de l'article 16 est manifestement inspiré de l'article 1er de la loi du 20 janvier 1978 réglant les formes de la coopération culturelle internationale en application de l'article 59bis, § 2, de la Constitution. Quant au paragraphe 2 de l'article 16, il est inspiré de l'article 2 de cette même loi. L'article 16 vise seulement, en plus des matières culturelles et de l'enseignement, les matières personnalisables qui dorénavant ressortissent à la compétence des Communautés et il prévoit que les traités ne seront plus soumis à l'assentiment du Conseil par le Ministre (national) qui

.../...

a la matière concernée dans ses attributions mais bien par l'Exécutif, puisque aussi bien les Communautés ont désormais leurs propres Exécutifs.

L'étude des travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 1978 et des commentaires doctrinaux qui lui ont été consacrés s'avère dès lors indispensable pour dégager la portée exacte de l'article 16 de la loi spéciale.

Il en ressort, notamment, que les mots "tout traité ou accord" de l'article 1er de la loi du 20 janvier 1978 et de l'article 16, § 1er, de la loi spéciale visent délibérément à étendre l'exigence d'assentiment des traités internationaux en y soumettant, en réaction contre la pratique des gouvernements successifs, les traités culturels, le plus souvent conclus sous la forme d'accords simplifiés, qui n'étaient pas présentés à l'assentiment des Chambres au motif que, dépendant pour leur exécution de l'inscription de crédits au budget de l'Etat, ils ne grèvent pas par eux-mêmes l'Etat (1).

Que le traité ait été conclu en forme solennelle ou en forme simplifiée, qu'il soit bilatéral ou multilatéral, qu'il soit directement applicable ou ne le soit pas, qu'il grève l'Etat ou lie individuellement les Belges ou non, peu importe, c'est désormais "tout traité" qui doit

.../...

---

(1) Doc. parl., Chambre, session 1975-1976, doc. 878/2, p. 1.

être soumis à l'assentiment des Conseils de Communauté (2).

A la différence de l'article 1er qui utilise les mots "tout traité ou accord", l'article 2 de la loi du 20 janvier 1978 emploie l'expression "les traités". La même différence existe entre le paragraphe 1er et le paragraphe 2 de l'article 16 de la loi spéciale. Elle est purement accidentelle (3).

Cette extension de l'exigence d'assentiment des traités internationaux n'est cependant pas illimitée. Elle comporte deux restrictions. La première est que seuls sont soumis à l'assentiment des Conseils de communauté, les traités qui portent, en tout ou en partie, sur les matières culturelles, l'enseignement et les matières personnalisables qui relèvent de leur compétence (4).

.../...

---

(2) Sur cette question, voir J. SALMON et M. VINCINEAU, La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des chambres législatives en matière de droit international (1977-1978), R.B.D.I. 1980, pp. 433 à 771, sp. pp. 687 et 697 à 700; 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. 167 à 208, sp. pp. 169, 186, 187 et 200; J. VERHOEVEN, Les formes de la coopération culturelle internationale et la loi du 20 janvier 1978, J.T. 1978, pp. 373 à 378, sp. n° 9.

(3) J. VERHOEVEN, op. cit., p. 375, note 35 de bas de page.

(4) J. SALMON et M. VINCINEAU, op. cit., pp. 699 et 700. Comme l'écrit Y. LEJEUNE à propos de l'article 1er de la loi du 20 janvier 1978, "Les Conseils culturels, qui ne possèdent pas de ius tractati autonome, n'ont vocation à approuver les traités que dans les limites de validité matérielle de leurs décrets" (op. cit., p. 185).

La seconde est que si tout traité ou accord portant sur les matières susindiquées doit être soumis à assentiment, encore faut-il qu'il s'agisse d'un traité international au sens propre du terme, c'est-à-dire des accords régis par le droit international et conclus entre sujets de l'ordre juridique international (5).

Les Etats ont notamment cette qualité et il dépend du droit international de l'étendre aux entités constitutives d'un Etat fédéral. Il y a lieu de distinguer à cet égard la capacité internationale de l'Etat, le cas échéant étendue à d'autres entités infra-étatiques, et la détermination des organes compétents pour engager l'Etat dans les relations internationales, cette deuxième question étant une compétence qui appartient à chaque sujet du droit international.

En l'état actuel du droit international, on ne saurait soutenir que le pouvoir de conclure des traités délégué par l'Etat à une collectivité qui en fait partie a pour effet d'engager cette collectivité et non l'Etat lui-même. Le premier rapport de Sir Gerald Fitzmaurice à la Commission de droit international n'a pas cessé de faire autorité sur ce point : au cas où l'Etat fédéré est autorisé à conclure un traité, il "sera lié non pas en sa propre qualité, mais seulement en tant que partie intégrante de la fédération, indissociable sur le plan international" (6).

.../...

---

(5) Sur la notion de traité international, voy. J. MASQUELIN, Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges, Bruylant, 1980, n° 26.

(6) Annuaire de la Commission de droit international, 1956, II, p. 121.

La pratique récente n'a pas encore démenti cette solution traditionnelle. A la suite de la demande d'enregistrement introduite par le Gouvernement néerlandais conformément à l'article 102 de la Charte des Nations-Unies et qui avait pour objet un accord conclu entre les Pays-Bas et le Land de Nordrhein-Westfalen, le Secrétaire général des Nations-Unies a répondu que l'enregistrement aurait lieu sous l'intitulé suivant : "Agreement between the Kingdom of the Netherlands, on the one hand, and the Federal Republic of Germany (Land of North Rhine-Westphalia), on the other hand" (7).

Si l'on applique ces principes à l'Accord faisant l'objet du projet de décret d'assentiment, force est de constater que cet Accord a été conclu au nom de la Communauté française et que l'autre partie est elle-même une entité fédérée. Cet Accord n'est pas un traité international, mais il constitue un acte conventionnel qu'il est au pouvoir de la Communauté de conclure dans les limites de sa compétence, notamment avec une entité étrangère de droit public (8).

.../...

---

(7) Voy. H. SONDAL, De Nederlandse verdragspraktijk, Asser Instituut, 's Gravenhage, 1986, pp. 18-20. Cet auteur a reproduit les motifs de la décision du Secrétaire général (p. 19).

(8) J. MASQUELIN, op. cit., n^{os} 58 à 61.

La doctrine n'a jamais interprété l'article 59bis de la Constitution dans ses versions successives des 24 septembre 1970 et 17 juillet 1980, lu en conjonction d'abord avec la loi du 20 janvier 1978, puis avec la loi spéciale du 8 août 1980, comme faisant obstacle à la conclusion par les Communautés et par les Régions de contrats qu'elle qualifie généralement de "transnationaux" (9).

.../...

---

(9) Y. LEJEUNE, op. cit., p. 206. Voir, de ce même auteur, La nature juridique de l'Accord de coopération entre le Québec et la Communauté française de Belgique, Revue québécoise de droit international, 1984, pp. 79 à 92; Le statut international des collectivités fédérées, Paris, L.G.D.J., 1988, n°s 41 à 49 et 197 à 207; Les grands thèmes in La collaboration de l'Etat, des Communautés et des Régions dans le domaine de la politique extérieure, Academia-Bruylant, 1988, pp. 20 et 21; M. LEJEUNE, Les relations internationales des Communautés et des Régions belges, Centre de droit régional de la Fac. de droit de Namur, De Boeck, 1987, 107; R. ERGEC, De quelques avatars des compétences internationales des Communautés et des Régions belges, R.B.D.I. 1984-1985, pp. 529 à 555, sp. p. 539, et P. DE VISSCHER, La Constitution belge et le droit international, R.B.D.I. 1986, pp. 5 à 58, sp. n° 52. Comp. Ph. GAUTIER, A propos de la parution au Moniteur belge du texte de plusieurs accords conclus entre l'Exécutif de la Communauté française de Belgique et divers organes étatiques étrangers, J.T. 1987, pp. 17 à 19.

Si, sous l'empire de l'article 59bis de la Constitution dans sa version du 17 juillet 1980, les traités conclus par l'Etat belge avec d'autres Etats dans les matières ressortissant à la compétence des Communautés ont été, conformément à l'article 16, § 1er, de la loi spéciale, soumis à l'assentiment du ou des Conseils de communautés concernés, par contre, aucune des conventions conclues dans ces mêmes matières par les Exécutifs des Communautés n'a été soumise par eux à l'assentiment de leurs Conseils. A juste titre, car ces conventions ne constituent pas des traités internationaux au sens véritable du terme, ne fût-ce que parce qu'elles ne sont pas conclues entre sujets de l'ordre juridique international. Ceci vaut et pour les conventions passées entre les Communautés et des Etats étrangers et - à fortiori - pour celles conclues avec des entités composantes ou des démembrements de ces Etats. L'appellation donnée à la convention - même celle impropre de "traité" - n'en modifie pas la nature.

La dernière modification apportée à l'article 59bis de la Constitution, le 15 juillet 1988, qui reconnaît aux Communautés le pouvoir de conclure des traités dans les matières culturelles et de l'enseignement et les matières personnalisables, ne modifie en rien la situation préexistante, en ce sens que, comme précédemment, les Communautés continuent à pouvoir conclure, en leur nom, des contrats généralement qualifiés de "transnationaux".

Il en résulte que, dans l'état actuel du droit positif, la procédure d'assentiment prescrite par l'article 59bis, § 3, 2°, de la Constitution et l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ne vise que les accords de coopération internationale qui ont été conclus aux termes de l'article 68, alinéa 1er,

de la Constitution et de l'article 81 de la même loi spéciale, au nom du Royaume de Belgique, avec un autre sujet de droit international. Tel n'est pas le cas de l'Accord susvisé.

En conclusion, il n'y a pas lieu de soumettre l'Accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la République et Canton du Jura, fait à Bruxelles, le 21 décembre 1988, à l'assentiment du Conseil de la Communauté française.

Un tel assentiment serait dépourvu de toute portée juridique et ne pourrait avoir, n'étant requis par aucune disposition constitutionnelle ou de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qu'une signification purement politique (10).

---

(10) Comp. avec J. MASQUELIN, op. cit., n° 68.

La chambre était composée de

Messieurs : P. FINCOEUR, conseiller d'Etat, président,

R. ANDERSEN, J.-C. GEUS, conseillers d'Etat,

F. RIGAUX, F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,

Madame : R. DEROY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. GILLIAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

R. DEROY. P. FINCOEUR.