

14-10
Vandemeulebroeck

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le Conseil d'Etat, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Ministre de l'Enseignement, de la Formation, du Sport, du Tourisme et des Relations internationales de la Communauté française, le 16 janvier 1990, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur :

- 1° un avant-projet de décret "portant assentiment de l'Accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la République rwandaise fait à Kigali le 7 novembre 1989";
- 2° un avant-projet de décret "portant assentiment de l'Accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la République des Seychelles fait à Bruxelles le 21 novembre 1989";

a donné le 5 février 1990 l'avis suivant, après que la demande lui eut été déférée par décision du 22 janvier 1990 du président du Conseil d'Etat :

1. Le Ministre de l'Enseignement, de la Formation, du Sport, du Tourisme et des Relations internationales de la Communauté française sollicite l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur deux projets de décret portant assentiment d'un accord de coopération. Le premier a été signé le 7 novembre 1989 entre la Communauté française et la République rwandaise; le second l'a été le 21 novembre 1989 entre la Communauté française et la République des Seychelles.

Ces deux accords ont été conclus, au nom de la Communauté française, par le ministre proposant. Ils ont été approuvés par l'Exécutif de la Communauté française, respectivement les 10 avril et 13 novembre 1989. Ils ont été communiqués le 20 décembre de la même année à la commission des relations internationales de la Communauté française. Comme l'indique le ministre dans sa lettre du 16 janvier 1990, "la commission a souhaité qu'il (l'accord de coopération) fasse l'objet d'un décret d'assentiment". Tel est l'objet des projets qui sont soumis au Conseil d'Etat.

Les deux décrets en projet sont rédigés de la même manière. Il est précisé dans un article unique que "l'accord de coopération ... sortira son plein et entier effet".

Le Conseil d'Etat se doit de vérifier si les accords qui lui sont soumis entrent dans la catégorie de ceux qui requièrent l'assentiment que le Conseil et l'Exécutif de la Communauté procurent dans la forme d'un décret.

.../...

2. Aux termes de l'article 68 de la Constitution, "le Roi ... fait les traités de paix, d'alliance et de commerce", soit - selon une interprétation consacrée - l'ensemble des accords internationaux qui sont conclus, en quelque matière que ce soit, au nom de l'Etat belge (1).

Les Communautés, elles, sont habilitées depuis le 24 décembre 1970 à donner leur assentiment à ceux de ces traités ou accords qui, dans le domaine de leurs attributions, sont conclus par le Roi. Elles en assurent l'exécution de manière exclusive. Des lois spéciales, celle du 20 janvier 1978 réglant les formes de la coopération culturelle internationale en application de l'article 59bis, § 2, de la Constitution et celle du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (articles 16 et 81), ont aménagé successivement l'exercice de ces compétences.

Depuis les révisions constitutionnelles du 15 juillet 1988 - en ce qui concerne les Communautés française et flamande - et du 20 juin 1989 - en ce qui concerne la Communauté germanophone (ainsi que, depuis la loi spéciale du 12 janvier 1989, en ce qui concerne la Commission communautaire commune, dans la Région de Bruxelles-Capitale) - les Communautés sont investies de nouvelles attributions. Il est précisé, en effet, dans l'article 59bis, § 2, alinéa 1er, 3°, que la coopération internationale que règlent les Communautés doit s'entendre "y compris la conclusion de traités" (Constitution, article 59bis, § 2, 3°).

.../...

(1) Les accords en forme simplifiée ne sont pas en cause dans le présent avis.

L'article 59bis, § 2, alinéa 2, et § 2bis, alinéa 2, de la Constitution requiert néanmoins qu'une loi spéciale arrête "les formes de coopération" internationale des Communautés française et flamande, "ainsi que les modalités de conclusion de traités" qu'elles souscrivent pour réaliser pareille coopération. L'article 59ter, § 2, alinéa 3, requiert, pour sa part, qu'une loi ordinaire se donne le même objet pour la Communauté germanophone.

3. Il résulte des dispositions précitées et de la pratique internationale que dans l'état actuel du droit, plusieurs catégories de traités et d'accords méritent d'être distinguées :

- a) les traités et accords qui sont conclus par le Roi, ou en son nom, dans les matières qui ressortissent aux intérêts nationaux ou aux intérêts régionaux; ils sont passés au nom de l'Etat belge avec un Etat étranger ou avec une institution de droit international public; pour autant qu'ils grèvent l'Etat, qu'ils lient individuellement des Belges ou qu'ils soient des traités de commerce, ils font l'objet d'un assentiment des chambres législatives (article 68, alinéa 2, de la Constitution); celui-ci est traditionnellement donné dans la forme d'une loi;
- b) les traités et accords conclus par le Roi (loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, article 81) dans les matières qui ressortissent aux intérêts communautaires; ils sont passés au nom de l'Etat belge avec un Etat étranger ou avec une organisation de droit

international public; en toute circonstance, ils font l'objet d'un assentiment des conseils de communauté concernés; ces traités et accords sont, selon l'article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles - qui n'a pas été modifié en 1988 -, "présentés au conseil compétent par l'Exécutif de la Communauté";

c) les accords, qualifiés par la doctrine de transnationaux, conclus par le Roi ou en son nom dans les matières qui ressortissent aux intérêts nationaux ou aux intérêts régionaux; ils sont passés au nom de l'Etat belge avec un autre Etat, une région ou une collectivité locale appartenant à un Etat étranger, voire avec une entreprise publique ou privée étrangère; n'étant pas des traités aux termes de l'article 68 de la Constitution, ils ne font pas l'objet d'une procédure d'assentiment (1);

d) les accords transnationaux conclus par l'Exécutif de Communauté dans les matières qui ressortissent aux intérêts communautaires; ils sont passés au nom de la Communauté avec un Etat étranger, une région ou une collectivité locale appartenant à un Etat étranger, voire une entreprise publique ou privée étrangère; ces accords ne sont pas soumis à la procédure d'assentiment visée à l'article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

.../...

(1) J. MASQUELIN, le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges, Bruxelles, Bruylant, 1980, pp. 76 à 80.

Comme le soulignait, dès 1986, le professeur Paul De Visscher, les accords que peuvent conclure, dans cette dernière hypothèse, les Communautés sont "des accords transnationaux, soumis à la lex contractus définie par le contrat lui-même et interprétée à la lumière des principes généraux du droit, sans exclure l'application par référence du droit international" (1).

Les révisions apportées, le 15 juillet 1988, et le 20 juin 1989 respectivement à l'article 59bis, § 2, alinéa 2, et § 2bis, alinéa 2, et de l'article 59ter, § 2, alinéa 3, ne modifient pas le régime juridique des traités et accords visés ci-dessus aux a), c) et d). Elle permet, par contre, de modifier, moyennant l'adoption d'une loi spéciale, le régime des accords internationaux qui interviennent dans le domaine des matières communautaires, tel qu'il est actuellement établi par les articles 16 et 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

4. Comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans son avis du 28 février 1989 (2), "dans l'état actuel du droit

.../...

(1) P. DE VISSCHER, "La Constitution belge et le droit international", in *Revue belge de droit international*, 1986, p. 43.; J. VERHOEVEN, "Les formes de la coopération culturelle internationale et la loi du 20 janvier 1978", *Journal des tribunaux*, 1978, pp. 373 à 378, spéc. n° 9; P. DE VISSCHER; W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH et R. ERGEC, "Les relations extérieures des Etats à système constitutionnel régional ou fédéral", *Revue de droit international et de droit comparé*, 1986, p. 310; A.ALEN, "De derde Staatshervorming (1988-1989) in drie fasen", *T.B.P.*, numéro spécial, 1989, p. 152.

(2) Doc. parl., CCF, 1988-1989, n° 63/1, pp. 4 à 6.

positif, la procédure d'assentiment prescrite par l'article 59bis, § 2bis, 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. S'il est conclu avec un Etat étranger - la République rwandaise, d'une part, la République des Seychelles, d'autre part -, il ne prétend pas - du côté belge - engager le Royaume de Belgique. Il est, de manière expresse, conclu par l'Exécutif de la Communauté, au nom de cette même Communauté.

Contrairement à ce qui est affirmé dans le commentaire des articles de chacun des accords (1), il n'y a donc pas lieu de soumettre les accords de coopération entre la Communauté française de Belgique et ses partenaires étrangers à l'assentiment que pourraient lui procurer le Conseil et l'Exécutif de la Communauté.

.../...

(1) Ce commentaire précise que l'accord prendra effet après "l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises pour son entrée en vigueur". Il ajoute : "L'accord doit donc être soumis à l'assentiment du conseil de la Communauté française". L'intention est ainsi exprimée de ne pas donner à l'assentiment une portée politique mais juridique, et d'en faire une condition de réception dans l'ordre juridique de la Communauté concernée. Voy. aussi l'article 13 de l'accord de coopération du 7 novembre 1989.

Si un décret était adopté en ce sens, il s'inscrirait en dehors des prescriptions de l'article 59bis, § 2 et § 2bis, de la Constitution et de l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et n'aurait, par conséquent, qu'une signification politique.

L'assemblée générale était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président,
H. COREMANS, présidents de chambre,
J.-J. STRYCKMANS,
J. NIMMEGEERS,
P. FINCOEUR,
C.-L. CLOSSET,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,
J. VERMEIRE,
Madame : S. VANDERHAEGEN,
Messieurs : R. ANDERSEN,
J.-C. GEUS,
F. RIGAUX,
C. DESCHAMPS,
P. SCHRANS,
J. GIJSSELS, assesseurs de la
J. DE GAVRE, section de législation,
F. DELPEREE,
P. GOTHOT,
J. HERBOTS,
Mesdames : R. DEROY, greffiers.
F. LIEVENS,

Les rapports ont été présentés par M. C. MENDIAUX, premier auditeur, et par M. J. BAERT, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

P. TAPIE.