ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, du Sport et des Relations internationales de la Communauté française, le 24 décembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "ratifiant l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française", a donné le 18 mars 1998 l'avis suivant :

Observation préalable

La compétence de la Commission communautaire française en matière de relations internationales

L'accord de coopération qui reçoit l'assentiment par l'avant-projet de décret examiné a pour objet de permettre à la Commission communautaire française de confier la préparation et la gestion de ses relations internationales au Commissariat général aux Relations internationales (CGRI), organisme d'intérêt public de catégorie A, créé par le décret de la Communauté française du 1er juillet 1982 (Moniteur belge du 31 août 1982).

L'article 4, 1°, du décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993, attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et du décret III du 22 juillet 1993 de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française dispose que cette Commission a les mêmes compétences que celles attribuées à la Communauté française et, notamment, celles visées aux articles 16 et 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Selon les développements de la proposition, devenue le décret II précité, "cet article (l'article 4, 1°) permet à la Région et à la Commission de se substituer à la Communauté française dans l'exercice de toutes les compétences de

celle-ci (y compris les compétences internationales) dans les matières visées à l'article 3" (1).

A s'en tenir au texte de l'article 4, 1°, des décrets dits de transfert, il y a lieu de considérer que la Commission communautaire française dispose en matière de coopération internationale des mêmes compétences que la Communauté française dans les matières dont celle-ci lui a transféré l'exercice.

Il n'appartient pas à la section de législation du Conseil d'Etat de mettre en question la constitutionnalité d'une telle disposition. Il y a d'autant moins lieu de le faire que les décrets dits de transfert n'ont pas été contestés devant la Cour d'arbitrage.

Néanmoins, selon d'aucuns, le treaty making power ne reviendrait pas au Collège de la Commission communautaire française au motif que l'article 167 de la Constitution réserverait, en son paragraphe 3, aux seuls Gouvernements de Communauté et de Région visés à l'article 121 le pouvoir de conclure, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Conseil. Dans cette conception, l'article 167 de la Constitution serait le siège de la matière des relations

---

(1) Doc. C.C.F., 1992-1993, n° 108/1, p. 7.

internationales et prévaudrait sur l'article 138 de la Constitution (1)(2).

Il y a lieu, au contraire, de considérer que le transfert prévu à l'article 138 de la Constitution n'étant assorti d'aucune limitation, la Commission communautaire française est habilitée à conclure des traités. Le principe du parallélisme des compétences internes et externes est

---

(1) M. LEROY et A. SCHAUS, "Les relations internationales", dans : "Les réformes institutionnelles de 1993, vers un fédéralisme achevé ?", Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 40-41; idem, A. SCHAUS, "Les relations internationales des Communautés et des Régions", R.B.D.I., 1995, p. 690; M. UYTTENDAELE, "Regards sur un système institutionnel paradoxal", Précis de droit public belge, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 1003.

(2) Selon une autre opinion, l'objection viendrait de ce que l'article 138 précité dispose à l'alinéa 3 que les compétences transférées sont exercées, selon le cas, par la voie de décrets, d'arrêtés ou de règlements mais ne dit mot du pouvoir de conclure des traités, ce qui exclurait un tel pouvoir.
(Y. LEJEUNE, "La conduite des relations internationales" dans F. DELPEREE (dir.), La Belgique fédérale, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 331. Voir également, du même auteur, "Le droit fédéral belge des relations internationales", Rev. gén. dr. internat., 1994, pp. 595-596).

ainsi respecté (1). L'article 138 déroge, de manière implicite mais certaine, à l'article 167 de la Constitution.

En pratique, si la conclusion par le Collège de la Commission communautaire française des traités portant exclusivement sur des matières dans lesquelles la Commission exerce les compétences de la Communauté française et leur assentiment par l'assemblée ne posent guère de problèmes, il en va autrement des traités dits mixtes.

On pense ici à la composition de la Conférence interministérielle de la politique étrangère qui devra être aménagée en vue de faire une place, selon des modalités restant à définir, à la Commission communautaire française, ce qui suppose une décision en ce sens du Comité de Concertation (article 31bis de la loi du 9 août 1980 de réformes

---

(1) E. CEREXHE, "La réforme de l'Etat et les compétences internationales", R.B.D.I., 1994, p. 10. Voir, dans le même sens, G. CRAENEN, "België in het buitenland. De nieuwe regeling van de buitenlandse betrekkingen", dans : A. ALEN et L. SUETENS (dir.), Het federale België na de vierde Staatshervorming, Antwerpen, Die Keure, 1993, p. 65; Ph. GAUTIER, "La conclusion des traités" R.B.D.I., 1994, pp. 38-39, note 32; J.-P. PAUWELS, "Les traités internationaux : quels pouvoirs pour les commissions communautaires ?", Rev. b. dr. const. 1997/2, pp. 110-111; R. WITMEUR, La Commission communautaire française : une copie à revoir pour un Etat fédéral achevé ?, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 62-66.

institutionnelles) (1). Il faudra également que, d'une manière ou d'une autre, la Commission communautaire française devienne partie à l'accord de coopération prévu à l'article 92bis, § 4ter, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (2).

*

* *

---

(1) A titre provisoire, le 12 septembre 1995, le Comité de concertation a précisé que "la délégation de la Communauté française dans les conférences interministérielles peut comprendre une délégation de la Commission communautaire française pour les compétences dont l'exercice a été transféré à ladite commission et à la Région wallonne" (voir les réponses du Ministre des Affaires étrangères et du Premier Ministre à une demande d'explication du Sénateur DESTEXHE, Sénat, Ann. parl., 18 décembre 1996, p. 597, et 20 février 1997, p. 719).

(2) Voir dans le même sens la déclaration du Ministre des Affaires étrangères selon laquelle "il conviendra ensuite de conclure avec la Commission communautaire française un accord de coopération du même type que celui signé avec la Commission communautaire commune. Cet accord devra par la suite faire l'objet d'une procédure d'assentiment par le fédéral, les Communautés et les Régions" (ibidem).

Observations particulières

Quant au décret d'assentiment

Intitulé

Dans l'intitulé et à l'article 1er, il est proposé d'utiliser la terminologie de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et, dès lors, de remplacer le mot "ratifiant" par les mots "portant assentiment à".

Article 1er

Il est proposé de rédiger l'article 1er comme suit :

"Article 1er Il est porté assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française, signé à Bruxelles, le 18 décembre 1997, annexé au présent décret.".

Article 2

En vertu de l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les accords de coopération qui pourraient grever les entités

fédérées signataires "n'ont d'effet qu'après avoir reçu assentiment par décret".

L'article 2 du projet de décret de la Communauté française et l'article 11 de l'accord de coopération seront revus en conséquence.

*
* *

Quant à l'accord de coopération

Article 5

L'article 5 de l'accord de coopération permet au Collège de charger le Commissariat général aux Relations internationales de l'exercice de missions dans des matières autres que celles transférées, c'est-à-dire dans les matières où la Commission communautaire française intervient en tant qu'autorité décentralisée de la Communauté française, en vertu de l'article 166, § 3, de la Constitution et de l'article 83 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Cet article n'a pas sa place dans un accord de coopération conclu en application de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Un tel accord ne peut, en effet, intervenir qu'entre l'Etat fédéral et les collectivités fédérées, dont la Commission communautaire française mais uniquement lorsqu'elle exerce

les compétences transférées comme le prévoit expressément l'article 4, 1°, des décrets II et III dits de transfert (1).

En conséquence, l'article 5 de l'accord de coopération doit être omis. La structure de l'accord de coopération sera revue en conséquence.

---

(1) Un accord de coopération approuvé par décret ne se conçoit pas pour régler les relations entre une autorité de tutelle, la Communauté française, et une autorité décentralisée, la Commission communautaire française (voir à ce propos le décret de la Communauté française du 18 juin 1990 organisant la tutelle sur la Commission communautaire française).

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme G. JOTTRAND, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. PROOST R. ANDERSEN