

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.567/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement wallon, le 5 juin 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "portant assentiment au Protocole, fait à Bruxelles le 22 septembre 1998, complétant la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, signée à Bruxelles le 12 septembre 1986", a donné le 9 juillet 2003 l'avis suivant :

Le protocole auquel l'avant-projet de décret tend à donner assentiment, porte sur la coopération transfrontalière entre collectivités décentralisées, coopération à laquelle pourraient être associées certaines personnes de droit public ou de droit privé, sans aucune restriction quant aux matières pouvant faire l'objet d'une telle coopération.

La formule de signature est précédée de la mention suivante :

"Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.".

Cette mention est celle généralement apposée lors de la signature des traités portant sur des matières relevant de la compétence de toutes les entités fédérées. C'est notamment celle qui figurait au bas du Traité d'Amsterdam.

La section de législation se demande toutefois pourquoi, en application respectivement de l'article 135 de la Constitution, en ce qui concerne la Commission communautaire commune, et de l'article 138 de la Constitution, en ce qui concerne la Commission communautaire française, ces collectivités fédérées n'apparaissent pas comme engagées par la signature du représentant du Royaume de Belgique pour le protocole, fait à Bruxelles le 22 septembre 1998, complétant la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales avec exposé des motifs commun, signée à Bruxelles le 12 septembre 1986.

*

* *

Dans son avis 27.269/4, donné le 18 mars 1998, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 13 juillet 1998 portant 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 ⁽¹⁾, la section de législation du Conseil d'Etat,

⁽¹⁾ Doc. C.C.F., session ordinaire 1997/98, n° 239/1.

examinant la question de la compétence de la Commission communautaire française en matière de relations internationales, concluait en ces termes :

"Il y a lieu, (...), 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 ainsi respecté⁽²⁾. 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 institutionnelles)⁽³⁾. 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⁽⁴⁾."

(2) 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. ALLEN 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.

(3) 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).

(4) 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).

La compétence de la Commission communautaire française dans la matière traitée par le présent protocole ne fait pas de doute. Celui-ci étend en effet l'applicabilité de la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, aux "autres personnes de droit public", ainsi qu'"aux personnes morales de droit privé à condition qu'elles répondent à l'un des critères suivants :

- personnes morales assurant un service d'utilité publique ou investies d'une autorité publique quelconque à l'intérieur du pays
- personnes morales dans lesquelles les collectivités ou autorités territoriales détiennent une participation majoritaire
- personnes morales remplissant une mission d'exploitation au sein d'une collectivité ou autorité territoriale qui participe elle-même à la forme de coopération visée à l'article 2."

Les personnes morales visées par ces dispositions du Protocole, dans la mesure où elles exerceraient, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, leurs activités dans les matières visées à l'article 3 des décrets II ⁽⁵⁾, et où elles devraient être considérées, soit en raison de leurs activités ⁽⁶⁾, soit en raison de leur organisation ⁽⁷⁾, comme appartenant exclusivement à la Communauté française, relèvent de la compétence de la Commission communautaire française.

Celle-ci, si l'on admet, comme dans l'avis 27.269/4 précité, qu'elle est habilitée à conclure des traités, aurait dû, conformément à l'article 92bis, § 4ter, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽⁸⁾, être associée à la négociation du présent protocole ⁽⁹⁾.

⁽⁵⁾ Décrets II du 19 juillet 1993 (du Conseil de la Communauté française) et du 22 juillet 1993 (du Conseil régional wallon et de l'assemblée de la Commission communautaire française) attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

⁽⁶⁾ pour les matières visées à l'article 127 de la Constitution.

⁽⁷⁾ pour les matières visées à l'article 128 de la Constitution.

⁽⁸⁾ Rendu applicable à la Commission communautaire française par l'article 4, 1°, des décrets II précités. L'alinéa 2 en question reste applicable tant que la commission communautaire française n'aura pas été partie à un accord de coopération conclu conformément à l'alinéa 1^{er} du même paragraphe.

⁽⁹⁾ On relèvera qu'en revanche la Commission communautaire commune, à juste titre, était associée à la négociation.

Un avant-projet de décret portant assentiment à un traité mixte conclu sans respecter les modalités prévues par cette disposition de la loi spéciale est également contraire à celle-ci ⁽¹⁰⁾.

*
* * *

Pour le reste, la section de législation renvoie à l'objection qu'elle avait formulée au point II.2. dans son avis 18.011/2, du 16 juin 1987 sur un projet de loi devenu la loi du 23 mars 1990 portant approbation de la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, faite à Bruxelles le 12 septembre 1986, à savoir l'incompatibilité de l'article 3, § 1^{er}, de la Convention Benelux avec l'article 25bis, actuellement l'article 34 de la Constitution ⁽¹¹⁾.

Au surplus, il y a lieu d'observer que l'intitulé et l'article unique de l'avant-projet de décret doivent reprendre l'intitulé complet du Protocole. Il convient donc d'insérer chaque fois, après le mot "territoriales", les mots "avec exposé des motifs commun".

⁽¹⁰⁾ Voir, dans le même sens, mutatis mutandis, l'avis 24.106/9, donné le 29 novembre 1995, sur un projet de loi "portant approbation de la Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas portant réglementation de la navigation et des activités de loisirs sur la Meuse mitoyenne, signée à Bruxelles le 6 janvier 1993". Dans cet avis, la section de législation observait qu'une loi portant assentiment à une convention conclue sans qu'ait été accomplie la formalité de l'association prévue par l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, était contraire à cette disposition légale. Voir également l'avis 29.229/1, donné le 25 novembre 1999, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention de coopération relative aux Activités spatiales entre la Commission nationale des Activités spatiales et les services fédéraux des Affaires scientifiques, techniques et culturelles, en exécution de la Déclaration d'intérêt relative à la Coopération spatiale signée le 1^{er} avril 1997 par les Gouvernements du Royaume de Belgique et de la République d'Argentine, signée à Liège le 3 octobre 1997".

⁽¹¹⁾ Avis publié dans les documents parlementaires, Sénat, session 1988-89, n° 651-1.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS