

LES COMMUNAUTES ET LES REGIONS BELGES DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

par

Yves LEJEUNE

Premier assistant à la Faculté de Droit de Louvain,
collaborateur du Fonds d'études
sur le droit des communautés et des régions de l'U.C.L.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

SECTION I. — LES ENTITES COMPOSANTES DE L'ETAT BELGE

§ 1. — *Les sphères de compétence.*

§ 2. — *Les organes et leurs attributions.*

SECTION II. — L'ASSOCIATION DES ENTITES COMPOSANTES A L'EXERCICE DU *TREATY-MAKING POWER*

§ 1. — *L'association aux négociations internationales.*

§ 2. — *L'assentiment des conseils de communauté.*

SECTION III. — L'EXTENSION DE LA COMPETENCE DES ENTITES COMPOSANTES SUR LES ESPACES MARITIMES ADJACENTS A LEUR TERRITOIRE

§ 1. — *Les limites maritimes des entités composantes.*

§ 2. — *L'octroi de compétences extraterritoriales.*

CONCLUSION

Le 7 février 1981, la Constitution belge atteignait l'âge de 150 ans. En un siècle et demi, le régime parlementaire qu'elle instaure et les libertés publiques qu'elle garantit se sont harmonieusement développés sans autre changement fondamental de sa teneur que l'introduction du suffrage universel.

Cette stabilité remarquable ne doit cependant pas cacher la mutation profonde qu'a subie l'Etat au cours des dernières décennies.

En décembre 1970, une révision constitutionnelle a en effet permis de créer et d'organiser trois nouvelles collectivités publiques, dotées d'assemblées délibérantes exerçant des prérogatives étatiques fragmentaires : les communautés culturelles (1). Parallèlement, elle créait trois régions — distinctes des communautés — mais abandonnait au législateur national le soin de les organiser et de déterminer leurs compétences par une loi à adopter à une majorité spéciale (2).

La Belgique a connu en 1980 une modification supplémentaire de sa Constitution, prolongée par le vote de deux lois de réformes institutionnelles (3) tendant à transférer d'importantes compétences aux deux grandes communautés et à deux des trois régions (4). Dotées explicitement de la personnalité de droit public (5), ces collectivités ont été coulées dans le même moule. Elles édictent des « décrets » ayant force de loi. Elles disposent d'une assemblée délibérante, d'un exécutif, d'une administration, d'un patrimoine et d'un certain pouvoir fiscal. Elles échappent en principe à la tutelle de l'autorité centrale mais demeurent provisoirement sous sa dépendance politique et financière.

Le courant fédéraliste qui continuait à travailler les institutions belges s'est ainsi concrétisé dans une forme d'organisation étatique complexe, sinon hybride, empruntant davantage à l'archétype fédéral qu'au modèle unitaire. Ces nouvelles structures seront, dans un premier temps, brièvement décrites (section 1).

(1) Les communautés culturelles française, néerlandaise et allemande. Sur ce thème, voy. LEJEUNE (Y.), « L'assentiment des conseils culturels aux traités internationaux de la Belgique relatifs à la coopération culturelle », cette *Revue* 1978-1979, 167-208, pp. 170-180.

(2) Constitution, art. 107 *quater* : « La Belgique comprend trois régions : la région wallonne, la région flamande et la région bruxelloise.

La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 23 et 59bis, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit.

Cette loi doit être adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés. »

(3) Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ; loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980. L'une regroupe les dispositions qui devaient être votées à la majorité spéciale, l'autre réunit toutes celles qui ne devaient recueillir que la majorité simple.

(4) La Communauté germanophone, qui aspire à un avenir comparable à celui des deux grandes communautés, pourrait être bientôt dotée elle aussi d'un pouvoir législatif, d'un exécutif et d'une cellule administrative propres, moyennant la révision de l'article 59*ter* de la Constitution. Quant à la Région bruxelloise, elle n'a — momentanément — pas été organisée, à défaut de consensus politique sur la délimitation et les attributions de la collectivité créée par le Constituant de 1970.

(5) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 3.

Le respect du caractère composite de l'Etat sur la scène internationale suscite d'autres difficultés. Il est au prix soit d'un morcellement du droit de conclure les traités, soit d'un intéressement des entités composantes à la gestion des affaires étrangères par diverses techniques de fédéralisme coopératif.

C'est la seconde voie qui a été choisie. L'assentiment donné par les conseils culturels aux traités de coopération culturelle en est un mode élémentaire qui permet de concilier l'autonomie des communautés et le monopole du pouvoir central dans le domaine des relations internationales (6). La fonction leur avait été attribuée par la loi du 20 janvier 1978 réglant les « formes de la coopération culturelle internationale » au sens de l'article 59bis, § 2, de la Constitution (7). Cette loi a été remplacée par l'article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui étend la compétence d'assentiment des conseils aux traités qui porteraient sur des matières dites « personnalisables ».

En outre, l'article 81 de la même loi garantit aux exécutifs des communautés et des régions le droit d'être associés aux négociations des accords internationaux dans les matières qui relèvent de la compétence des conseils, « *le Roi restant le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de l'article 68 de la Constitution* ».

Ces deux procédures d'association des entités composantes à l'exercice du *treaty-making power* du Chef de l'Etat seront systématiquement analysées dans une seconde section.

Une troisième question a été longuement débattue au cours des travaux préparatoires de la réforme de l'Etat. Bien qu'apparemment étrangère à celles qui viennent d'être évoquées, elle ne laisse pas de présenter une certaine similitude avec les précédentes. Il s'agit de la détermination des collectivités publiques habilitées à exercer diverses compétences en mer territoriale et sur le plateau continental de la Belgique.

Comme le droit des gens reconnaît à l'Etat la compétence de conclure des traités, ainsi lui reconnaît-il le droit d'exercer un ensemble de compétences au-delà du domaine terrestre. Comme le droit des gens renvoie au droit interne la question de la détermination de l'organe compétent pour engager l'Etat dans l'ordre international, ainsi lui laisse-t-il le soin de répartir l'exercice des compétences qu'il attribue à l'Etat sur les espaces maritimes adjacents à ses côtes.

Il conviendra donc de se demander comment ces compétences sont réparties entre l'Etat central et ses collectivités composantes. Ce sera l'objet d'une troisième section.

(6) Voy. notre étude précitée, *passim*.

(7) Le paragraphe 2 de cet article investit les conseils du droit de « régler par décret... la coopération culturelle internationale » et charge le législateur statuant à la majorité spéciale d'« arrêter... les formes » de cette coopération.

SECTION I. — LES ENTITES COMPOSANTES DE L'ETAT BELGE

A la différence de tous les Etats à structure fédérative que la doctrine connaissait à ce jour, la Belgique comprend des collectivités composantes dont les compétences s'exercent concurremment sur un même territoire : la Communauté flamande et la Région flamande, d'une part (8) ; la Région wallonne, la Communauté française et la Communauté germanophone (9), d'autre part.

La révision constitutionnelle de juillet 1980 a remplacé les trois « communautés culturelles » créées en 1970 par trois « communautés » : la Communauté « française » (qui regroupe les Belges francophones de Wallonie et de Bruxelles), la Communauté « flamande » (qui regroupe les Belges d'expression néerlandaise de Flandre et de Bruxelles) et la Communauté « germanophone » (dénomination nouvelle de la Communauté culturelle allemande) (10). Cette dernière reste provisoirement soumise à la loi du 10 juillet 1973 qui lui donne pour organe unique un conseil investi d'une compétence d'avis et d'un pouvoir réglementaire restreint.

Par ailleurs, les régions wallonne et flamande ont été mises en place à la faveur de la révision constitutionnelle et de l'adoption des lois des 8 et 9 août 1980. La Région bruxelloise, prévue par le Constituant de 1970, n'a pas encore été organisée : pour les matières qui relèvent de la compétence régionale, le législateur et l'exécutif nationaux restent temporairement compétents dans l'arrondissement administratif de Bruxelles, lequel constituera tout ou partie du territoire de la future région centrale du pays.

En outre, il existe un « territoire » soustrait à la division de la Belgique en communautés et en régions : la mer territoriale et son lit (11).

La similitude des structures communautaires et régionales permet d'en broser un tableau unique composé de deux volets : la détermination des

(8) Les attributs de la personnalité juridique des régions wallonne et flamande peuvent être exercés respectivement par les organes de la Communauté française ou de la Communauté flamande (Const., art. 59bis, § 1er, al. 2).

En application de ce principe, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 habilite les organes de la Communauté flamande à exercer en région flamande les compétences des organes régionaux dans les conditions et selon le mode qu'elle détermine (loi du 8 août 1980, art. 1er, § 1er, al. 2 et art. 3, al. 2). Pour la Communauté française et la Région wallonne, cette faculté est simplement prévue par la loi (art. 1er, § 4). Elle n'a pas été mise en œuvre à ce jour, à défaut de consensus politique sur ce point.

(9) La Communauté germanophone a pour ressort territorial la région linguistique allemande, laquelle fait partie intégrante du territoire de la Région wallonne ! Par ailleurs, la Communauté française, qui pourrait éventuellement exercer les attributions des organes régionaux wallons, n'a pour base territoriale que la région linguistique française.

(10) Constitution, art. 3ter (modifié le 17 juillet 1980) : « La Belgique comprend trois communautés : la communauté française, la communauté flamande et la communauté germanophone.

Chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par les lois prises en vertu de celle-ci. »

(11) Voy. *infra*, section III, p. 73.

sphères respectives de compétence, d'une part ; la description des organes et de leurs attributions, d'autre part.

§ 1er. — LES SPHERES DE COMPETENCE

Les communautés française et flamande, comme les régions wallonne et flamande, jouissent de compétences législatives, exécutives et administratives en principe plénières et exclusives.

Grosso modo, la sphère de compétence des communautés comporte :

- 1° les matières culturelles, dont la liste a été complétée en août 1980 (12) ;
- 2° dans le domaine de l'enseignement, tout ce qui n'est pas explicitement réservé au pouvoir central (13) ;
- 3° certaines matières que la Constitution qualifie « personnalisables » parce qu'elles seraient, en raison de leur nature, liées étroitement à la personnalité des individus et réclameraient un traitement différencié de communauté à communauté (14) ;
- 4° l'emploi des langues pour les matières administratives, l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics, les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements (15) ;
- 5° la coopération entre les communautés dans les matières précitées (16) ;
- 6° la coopération internationale dans les matières culturelles, éducatives et personnalisables (17).

(12) La liste des matières culturelles comprend désormais sept matières nouvelles dont l'aspect éducatif est prédominant. Aux termes de l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, il s'agit des matières suivantes : « (...) 11° la formation préscolaire dans les préguardiennats ; 12° la formation postscolaire et parascolaire ; 13° la formation artistique ; 14° la formation intellectuelle, morale et sociale ; 15° la promotion sociale ; 16° la reconversion et le recyclage professionnel, à l'exception des règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation professionnelle et la réinstallation du personnel recruté par l'employeur en vue de la création d'une entreprise, de l'extension ou de la reconversion de son entreprise (cette matière étant régionalisée) ; 17° la recherche scientifique appliquée afférente aux matières énumérées ci-dessus. »

(13) La Constitution énonce comme suit ce chef de compétence : « l'enseignement, à l'exclusion de ce qui a trait à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements, aux normes de population scolaire » (art. 59bis, § 2, 2°).

(14) Le Constituant de juillet 1980 a songé à la relation linguistique qui s'établit entre des services publics de caractère sanitaire ou social et leurs usagers. Sur cette base, le législateur du 8 août 1980 a énuméré ce qui, dans la politique de la santé et de l'aide aux personnes, relève de ce domaine (loi spéciale, art. 5). L'octroi de ces compétences explique la suppression de l'adjectif « culturelles » qui qualifiait auparavant les communautés.

(15) Constitution, art. 59bis, § 3.

(16) Constitution, art. 59bis, § 2, 3° ; loi du 3 juillet 1971, Chapitre III (art. 4 et 5).

(17) Constitution, art. 59bis, § 2, 3° et § 2bis *in fine*. C'est sur cette base que le législateur a soumis à l'assentiment des conseils de communauté les traités conclus dans les matières culturelles, éducatives et personnalisables (loi spéciale du 8 août 1980, art. 16).

Les matières relevant de la compétence régionale sont, quant à elles, regroupées en dix « blocs » (18) :

- 1° l'urbanisme et l'aménagement du territoire ;
- 2° l'environnement, étant entendu qu'une partie de la compétence en ce domaine reste aux autorités nationales ;
- 3° la rénovation rurale et la conservation de la nature, y compris la chasse, la pêche, l'hydraulique agricole... (19) ;
- 4° le logement et la police des habitations ;
- 5° la politique de l'eau, sous réserve de certaines exceptions ;
- 6° la politique économique régionale, étant entendu :
 - qu'un certain nombre de matières économiques sont de la compétence des autorités nationales ;
 - que, dans certains domaines, l'accord de l'Etat central est requis ;
 - que, dans certains cas, la région se borne à agir dans le respect d'un cadre normatif national ;
 - que, dans d'autres cas, la région n'a qu'une compétence d'avis ou de proposition ;
- 7° la politique de l'énergie, étant entendu :
 - qu'une série de matières relevant de ce domaine ressortissent à la compétence des autorités nationales ;
 - qu'une concertation est organisée dans d'autres matières relevant de ce domaine avant décision des autorités nationales ;
- 8° certaines compétences en matière de pouvoirs subordonnés (provinces, communes, intercommunales, agglomérations et fédérations de communes, centres publics d'aide sociale) ;
- 9° la politique de l'emploi, étant entendu que la compétence régionale se limite dans certains cas à l'exécution ou l'application des lois et règlements nationaux ;
- 10° la recherche appliquée afférente aux matières relevant de la compétence régionale.

Si les compétences des communautés et des régions sont en principe exclusives, il y a cependant un domaine limité de compétence concurrente de l'Etat et de ses collectivités composantes, là où celles-ci exercent accessoirement des compétences de l'Etat central pour rendre pleinement efficace l'exercice d'une compétence qui leur est propre. Ce sont les « pouvoirs implicites » (20).

(18) Voy. principalement les articles 6 et 7 de la loi spéciale du 8 août 1980.

(19) Le contenu de la rubrique, qui comporte des compétences aussi disparates, est assez imparfaitement traduit par son intitulé.

(20) Ils ne peuvent être utilisés que s'ils sont indispensables (loi spéciale, art. 10).

En outre, les communautés et les régions disposent de compétences « accessoires » ou « complémentaires » (21).

Toutes ces compétences sont d'attribution, en sorte qu'à l'instar de ce qui se passe dans les États régionalisés et au Canada, la compétence résiduaire appartient en Belgique à l'État central.

Néanmoins, de nombreuses dispositions constitutionnelles réservent expressément d'importantes matières au *législateur* national. Dans les rapports entre le pouvoir central et les entités autonomes, elles ont pour objet d'interdire à ces dernières l'usage de pouvoirs implicites en ces matières (21bis).

§ 2. — LES ORGANES ET LEURS ATTRIBUTIONS

Depuis 1970, les communautés disposaient d'organes législatifs : les conseils culturels. Ceux-ci deviennent en 1980 des « conseils de communauté ». Au même moment, la réforme régionale emprunte le même chemin. Des assemblées sont créées. Comme les institutions délibérantes des communautés, elles sont composées de parlementaires nationaux (22). Elles remplissent les mêmes fonctions : normative, budgétaire, politique. Seule, la fonction d'assentiment aux traités n'a pas été reconnue aux conseils régionaux (23).

Et d'abord, les conseils légifèrent par « décrets ». Sur ce point, une différence entre les communautés et les régions doit cependant être soulignée : les assemblées régionales ne sont pas habilitées à régler la « coopération internationale » dans les matières qui ressortissent à leur compétence. Le législateur national paraît conserver le droit d'en régler les aspects externes, au titre de sa compétence résiduaire.

Les conseils exercent également une fonction budgétaire. Ils votent annuellement le budget de leur communauté ou de leur région, qu'alimentent

(21) Ces compétences comprennent le pouvoir d'adopter toutes dispositions relatives à l'infrastructure ; de créer, d'organiser et de personnaliser des établissements et des entreprises ; d'ériger en infractions les manquements aux décrets et d'établir les peines qui les sanctionnent (loi spéciale, art. 8, 9 et 11). Il convient d'y ajouter, pour les communautés, la faculté d'organiser et d'exercer, dans leur domaine de compétence, une tutelle administrative spécifique sur les collectivités locales (*id.*, art. 7, *litt.* b).

(21bis) Voy. la note du gouvernement sur les pouvoirs implicites (*doc. parl.*, Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, pp. 155-157) et les avis cités du Conseil d'État, loi spéciale, art. 19, § 1^{er}.

(22) Dans une première étape, les conseils communautaires et régionaux étaient composés de membres des deux Chambres législatives nationales. Depuis les élections législatives du 8 novembre 1981, ils sont formés au départ des seuls élus directs des deux Chambres. Quand une future révision constitutionnelle aura supprimé la catégorie des sénateurs cooptés et celle des sénateurs provinciaux, les conseils seront composés uniquement des sénateurs élus directement par le corps électoral (loi spéciale, art. 24, 25, 28 et 29). Le Sénat deviendrait ainsi la « Chambre des communautés et des régions » et son rôle serait adapté en conséquence.

(23) Voy. *infra*, section II, p. 70.

une dotation déterminée par le législateur national (24), des ristournes sur le produit de certains impôts levés par l'Etat (25), des centimes additionnels éventuellement établis sur d'autres impôts de l'Etat (26), des recettes non fiscales liées à l'exercice des compétences qui leur sont dévolues (27) et des emprunts (28).

Les conseils assurent encore le contrôle politique de l'action menée par leurs exécutifs.

Des cellules gouvernementales propres aux communautés et aux régions ont en effet été créées par la loi du 8 août 1980 (29). Dans un premier stade, leurs membres étaient désignés par le Roi au sein du gouvernement central. Ils formaient des comités ministériels tenus au respect de la solidarité gouvernementale et restaient politiquement responsables devant les Chambres, quand même il s'agissait d'une décision se rapportant exclusivement à des matières communautaires ou régionales. Mais ils étaient responsables également devant leurs conseils. Si l'assemblée de la communauté ou de la région avait exprimé sa méfiance à l'égard de son exécutif ou de l'un des membres de celui-ci, le Premier ministre aurait dû en tirer les conclusions en demandant la démission de ces ministres ou secrétaires d'Etat, ou en proposant au Roi de les révoquer (30).

Dans une phase ultérieure, les exécutifs sont sortis du gouvernement national. Elus par les conseils en leur sein, ils sont responsables exclusivement devant eux. La loi spéciale de réformes institutionnelles organise à cet effet des procédures de confiance et de méfiance constructive.

(24) Le principe de l'attribution de ce crédit global aux *communautés* figure à l'article 59bis, § 6, de la Constitution. Il a été mis en œuvre par les articles 4, 6 et 7 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980. En ce qui concerne le crédit budgétaire alloué aux *régions*, voy. les art. 4 et 5 de la même loi. On notera que les clés de répartition de ces deux enveloppes entre les communautés et entre les régions sont différentes.

(25) L'Etat lève librement un impôt dont il répartit le produit entre les autorités centrales, les communautés et les régions (voy. les articles 9 à 11 de la loi ordinaire du 9 août 1980).

(26) Depuis la révision de l'article 110 de la Constitution en juillet 1980, les communautés et les régions peuvent établir des impôts par une décision de leurs conseils, sauf lorsque la loi nationale l'interdit. La loi ordinaire de réformes institutionnelles (art. 12) a limité cette faculté au droit de percevoir des centimes additionnels à certains impôts de l'Etat et en a reporté la possibilité de mise en œuvre au 1er janvier 1982.

(27) Loi ordinaire, art. 2.

(28) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 14 et 15.

(29) Loi spéciale, art. 59 et suiv. La création d'exécutifs communautaires a nécessité la modification de l'ancien paragraphe 5 de l'article 59bis de la Constitution, selon lequel c'était le Roi qui sanctionnait et promulguait les décrets et qui faisait les règlements et arrêtés nécessaires pour leur exécution.

(30) L'article 70 de la loi spéciale se borne à énoncer que « l'Exécutif, de même que chacun de ses membres, est responsable devant le Conseil ». Selon les explications du Premier ministre W. MARTENS, la responsabilité collective n'était cependant pas automatique : une manifestation de méfiance à l'égard d'un exécutif n'aurait pas entraîné nécessairement la démission de celui-ci (*doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/2, p. 225 ; *Ann. parl.*, Sénat, séance du 31 mars 1980, p. 1372 ; *doc. parl.*, Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, p. 54 ; *id.*, n° 434/2, p. 61).

(31) Loi spéciale, art. 71 à 73.

Les exécutifs élaborent et coordonnent la politique de leur communauté ou de leur région. Ils y exercent le pouvoir exécutif et participent à la fonction législative par l'initiative, la sanction et la promulgation des décrets (32). C'est par leur truchement que les communautés et les régions sont associées à l'exercice des compétences nationales (33).

Tous les services administratifs chargés de gérer les matières communautaires ou régionales sont en voie de regroupement au sein de ministères nationaux placés sous l'autorité collégiale des exécutifs. Ces nouveaux départements seront ensuite transférés aux collectivités composantes (34).

* * *

La doctrine caractérise ordinairement l'Etat fédéral par le fait que certaines collectivités publiques qu'il renferme apparaissent elles-mêmes comme des Etats dotés de prérogatives étatiques traditionnelles : fonctions législative et gouvernementale, souvent fonction juridictionnelle. L'autonomie concédée aux Etats membres s'étend également à la détermination des règles fondamentales d'organisation et de fonctionnement de leurs organes politiques et administratifs dans les limites que leur assigne la Constitution fédérale.

Le démembrement des pouvoirs d'un Etat souverain ne suffit pas à le transformer en une Fédération. Encore faut-il soustraire à la mainmise du pouvoir central les autorités qui recueillent une part de ses compétences. Encore faut-il aussi qu'elles participent, comme telles, à la conduite des affaires fédérales.

Les réformes institutionnelles de l'été 1980 ont-elles fait de la Belgique « préfédérale » (35) un Etat dont les structures soient entièrement conformes à ce modèle ?

On ne saurait l'affirmer sans nuance. Il manque à cette ébauche de fédéralisme des techniques qui permettent aux entités composantes de concourir *qualitate qua* à l'élaboration de la législation nationale et à la révision de la Constitution (35bis). Il manque aux entités composantes la qualité étatique

(32) Tant que les exécutifs restaient intégrés au gouvernement central, c'était le Roi — agissant sous la responsabilité des exécutifs — qui exerçait ces pouvoirs.

(33) Diverses formules sont prévues par la loi spéciale, les unes générales, les autres spécifiques à la matière traitée : informations, concertations, avis, accords...

(34) Loi spéciale, art. 87 et 88.

(35) Qualification que lui avaient attribuée les professeurs DE VISSCHER (P.) et DELPEREE (F.), « Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique », *Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, Bruxelles, F. Larquier, 1973, pp. 241-296.

(35bis) Il en ira peut-être autrement le jour où le Sénat deviendra l'assemblée représentative des communautés et des régions (voy. *supra*, note. 22, p. 59).

(36) ; celle-ci ne pourrait leur être reconnue qu'à la condition de fusionner les communautés et les régions (36bis) et de rattacher les collectivités locales à l'ordre juridique de l'Etat fédéré dans le ressort duquel elles sont situées. Il leur manque également le pouvoir d'auto-organisation statutaire, puisque les modes de fonctionnement des institutions communautaires et régionales sont fixés par les lois d'août 1980. Il leur manque encore, sous l'angle de la science politique, cet esprit de libre coopération et de sereine égalité sans lequel il n'est pas aujourd'hui de fédéralisme véritable.

SECTION II. — L'ASSOCIATION DES ENTITES COMPOSANTES A L'EXERCICE DU *TREATY-MAKING POWER*

Les affaires étrangères restent du ressort exclusif des autorités centrales. L'article 68 de la Constitution réserve en effet au chef de l'Etat la direction des relations internationales de la Belgique : « *Le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce* » (37).

La loi spéciale de réformes institutionnelles a dès lors prévu deux procédures distinctes associant les entités composantes à la conduite de ces relations. L'une est connue depuis 1978 : il s'agit de l'assentiment des conseils de communauté aux traités qui portent sur des matières relevant de leur compétence. L'autre « associe » les exécutifs aux négociations des traités. De la sorte, ces techniques ménagent aux communautés et aux régions un accès médiat à la scène internationale.

§ 1er. — L'ASSOCIATION AUX NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES

Des textes constitutionnels récents confient à l'une ou l'autre unité composante d'un Etat, fût-il unitaire, une compétence résiduelle de négociation s'exerçant sous le contrôle des autorités centrales.

L'article 229, § 1, alinéa 1, de la Constitution portugaise de 1975 permet aux « régions autonomes », formées par les archipels des Açores et de Madère, de « *prendre part aux négociations des traités et des accords internationaux qui les concernent directement et aux avantages qui en découlent* » (38).

L'article 52, 1°, du statut de la Sardaigne, région insulaire de l'Italie dotée d'un statut spécial, dispose que « *La Regione è rappresentata nell'elabora-*

(36) Au sens du droit interne.

(36bis) La Communauté et la Région flamandes ont pu faire un premier pas dans cette direction. Les organes de la *Communauté* flamande étant habilités à exercer les attributions des organes de la *Région* flamande (loi spéciale, art. 1er, § 1er, al. 2 et art. 3, al. 2), une première unification des compétences a été réalisée (voy. *supra*, note 8, p.56).

(37) Art. 68, al. 1.

(38) VALLEE (Ch.), « Note sur les dispositions relatives au droit international dans quelques constitutions récentes », *A.F.D.I.*, 1979, 255-280, p. 269.

zione dei progetti dei trattati di commercio che il Governo intende stipulare con Stati esteri in quanto riguardino scambi di specifico interesse della Sardegna » (39).

Ces dispositions ont pour objet de garantir à des représentants de collectivités publiques autonomes le droit de participer aux pourparlers internationaux sur des sujets qui relèvent de leur compétence interne.

L'Etat belge s'est également engagé dans cette voie. Par l'article 81 de la loi du 8 août 1980, il s'oblige à associer les exécutifs de ses communautés et de ses régions « *aux négociations des accords internationaux* ». Comme l'a observé la section de législation du Conseil d'Etat, il s'agit d'une forme de « participation à l'exercice d'une compétence du pouvoir national » (40).

Initialement, les projets du gouvernement ne prévoyaient que l'association des seuls exécutifs régionaux à la préparation des négociations des traités portant sur des matières exclusivement régionales. Le projet de loi « portant diverses réformes institutionnelles » (41) comportait en effet un article 47, libellé comme suit :

« Le Collège (exécutif régional) est associé à la préparation des négociations des traités internationaux portant sur les matières visées à l'article... »

L'absence d'une disposition similaire pour les exécutifs de communauté s'explique, semble-t-il, par la considération que les communautés culturelles auraient été associées à la préparation des traités culturels du seul fait de la présence de leurs exécutifs au sein du gouvernement national : l'exécutif de chaque communauté aurait pu prendre l'initiative d'engager des négociations internationales en concertation avec le ministre des Affaires étrangères (42).

Les régions possédant au contraire, dans le régime envisagé, des exécutifs autonomes, il importait de faire participer ceux-ci à la détermination de la position belge vis-à-vis de traités qui auraient empiété sur la sphère de compétence des régions.

La notion d'association correspondait à cette nécessité. Elle impliquait, selon le gouvernement de l'époque, « *la définition de commun accord de la position belge* » par les collèges exécutifs régionaux et les autorités nationales

(39) Les statuts des cinq régions d'Italie à statut spécial ont été adoptés par le Constituant italien sous la forme de lois constitutionnelles.

(40) Avis de la section de législation (1re et 2e chambres), n° 13 334/1/2 des 31 mai et 6 juin 1979 sur le projet de loi spéciale des régions et des communautés- *doc. parl.*, Sénat, S.E., 1979, n° 261/1, annexe 1, p. 14.

(41) *Doc. parl.*, Ch., sess. 1977-1978, n° 461/1. Le projet de loi n° 461 concrétisait la phase transitoire de la réforme de l'Etat imaginée par les négociateurs du « Pacte communautaire », cet accord politique qui constituait le programme de rénovation institutionnelle de la coalition gouvernementale dirigée par M. Tindemans de juin 1977 à octobre 1978.

(42) Rapport de MM. ANSELME, BAERT, DE KEERSMAEKER, MAYSTADT, VANVELTHOVEN et Mme SPAAK sur le projet précité — *doc. parl.*, Ch., sess. 1977-1978, n° 461/63 (non publié), p. 386.

compétentes (43). Toutefois, « *cette intervention des collèges régionaux ne (pouvait) concerner que la préparation des négociations puisque les négociations proprement dites (devraient être) menées exclusivement par le pouvoir central, en l'occurrence les Affaires étrangères... Ces éléments mettent clairement l'accent sur le fait que le pouvoir national ne pourrait s'engager dans le cadre du droit international public et à propos d'une compétence régionale exclusive que s'il a préalablement obtenu l'accord des autorités régionales sur la position de la délégation belge* » (44).

« *Dans le même esprit* », le gouvernement aurait consulté les exécutifs régionaux avant d'arrêter « *sa position lors de l'élaboration, par les Communautés européennes, d'une norme relative à des matières qui relèvent de la compétence exclusive des conseils régionaux* » (45).

Quant aux négociations proprement dites, le projet n° 461 (46) n'en réglait pas le déroulement. Le gouvernement s'était réservé le droit de choisir, en fonction des matières négociées, les hauts fonctionnaires qui traiteraient au nom de la Belgique (47).

Rendu caduc par la dissolution des Chambres législatives le 14 novembre 1978, le projet de loi « portant diverses réformes institutionnelles » fut remplacé par deux projets distincts déposés en octobre 1979. Le projet de « loi spéciale des régions et des communautés » contenait les dispositions qui devaient être votées à la majorité spéciale. Son article 40 disposait :

« *Dans les matières qui relèvent de la compétence de la région, l'exécutif de celle-ci est associé aux négociations des accords internationaux, l'Etat restant le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de l'article 68 de la Constitution.* »

Ce texte, qui exprimait des intentions analogues à celles que traduisait l'article 47 du projet de loi n° 461, en différait cependant sur deux points. Il associait en effet des exécutifs régionaux « enclavés » dans le gouvernement central aux négociations internationales — et non à leur préparation.

Première différence : à l'instar des membres des exécutifs communautaires, les membres des exécutifs régionaux allaient désormais faire partie du gouvernement. A ce titre, ils avaient le droit de participer à l'élaboration des projets de traités portant sur des matières régionales. L'article 40 se bornait donc à imposer une forme de concertation que les méthodes habituelles de délibération du gouvernement permettaient déjà de pratiquer.

(43) *Id.*, p. 177. Voy. égalt. p. 295.

(44) *Ibid.*, p. 295. — Certains parlementaires souhaitaient que les exécutifs régionaux fussent informés des résultats des négociations à la préparation desquelles ils auraient été associés, le traité en projet n'étant paraphé qu'avec l'accord de ces collèges (*ibid.*, p. 293). Cette suggestion ne fut pas retenue.

(45) *Ibid.*, p. 295 ; justification de l'amendement gouvernemental à l'article 28 du projet, *doc. parl.*, Ch., sess. 1977-1978, n° 461/20, p. 3.

(46) Le projet de loi « portant diverses réformes institutionnelles » était habituellement désigné par le numéro qu'il portait dans la collection des documents parlementaires de la Chambre.

(47) Rapport précité, p. 297.

Deuxième élément : formellement, les exécutifs étaient associés aux négociations elles-mêmes. Mais cette audace n'était qu'apparente. S'appuyant sur un avis donné par le Conseil d'Etat (48), le Premier ministre interpréta la disposition en ce sens qu'elle associait les exécutifs à la préparation des dossiers ; « *ensuite, c'est le ministre national qui mène les négociations* » (49), ce qui revenait à dire que les régions n'étaient associées qu'à la préparation des négociations. Puisque l'Etat « *restait le seul interlocuteur sur le plan international* », les exécutifs régionaux ne pouvaient participer eux-mêmes aux négociations avec des partenaires étrangers (50). On découvre ainsi en filigrane, dans les explications gouvernementales, ce qui apparaît comme une confusion entre l'Etat belge et ses autorités centrales, provoquée par une mauvaise compréhension de l'avis du Conseil d'Etat (51). Celui-ci n'avait-il pas suggéré que « *des représentants de l'exécutif... participent à la négociation des accords internationaux* » (52) ?

Le projet de « loi spéciale des régions et des communautés » n'a pu recueillir, en avril 1980, la majorité spéciale nécessaire à son adoption. De nouvelles négociations politiques s'ouvrirent alors. Elles aboutirent à la constitution d'une nouvelle coalition gouvernementale qui obtint, après révision de plusieurs articles de la Constitution, le vote des deux lois de réformes institutionnelles du mois d'août 1980.

Pour l'essentiel, l'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 reprend la teneur de l'article 40 du projet antérieur de « loi spéciale » mais sa formulation plus générale rend la procédure d'association également applicable aux exécutifs de communauté :

« *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* » (53).

A plusieurs reprises cependant, le ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles déclara, au cours de l'examen du projet, que l'article 81 ne

(48) Avis de la section de législation (1re et 2e chambres), n° 13 334/1/2 des 31 mai et 6 juin 1979 sur le projet de loi spéciale des régions et des communautés- *doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, annexe I.

(49) Rapport de MM. COOREMAN et GOOSSENS sur le projet de loi spéciale des régions et des communautés — *doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/2, pp. 221-222.

(50) *Ann. parl.*, Sénat, séance du 31 mars 1980, p. 1364.

(51) Le Conseil d'Etat avait rappelé que « *le rôle du Roi, tel qu'il ressort de l'article 68 de la Constitution, ne laisse planer aucune équivoque sur sa qualité de « seul interlocuteur* » (avis précité, p. 30).

(52) *Id.*, p. 31.

(53) La substitution des mots « le Roi » aux mots « l'Etat » résulte d'un amendement d'origine parlementaire, adopté par la commission sénatoriale qui examina le projet (rapport de M. ANDRE et Mme PETRY sur le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles — *doc. parl.*, Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, p. 298).

traitait que de l'association *des régions* (54) à la conduite des relations internationales de la Belgique (55). Cet avis n'est pas conforme au texte sur lequel il porte. Il est certain que les exécutifs des communautés, comme ceux des régions, ont reçu le droit de participer à la préparation des traités qui les concerneraient. Le recours à ce procédé associatif présente un grand intérêt depuis que les exécutifs, devenus complètement autonomes, ne sont plus composés de membres du gouvernement belge (56) : il sauvegarde partiellement vers l'extérieur la diversité qui est, au plan interne, la raison d'être de l'Etat composite.

En quoi consiste pareille association ? Sur ce point, les débats furent brefs. Ils reproduisent les considérations émises sur l'article 40 du projet de « loi spéciale des régions et des communautés » (57). Le Conseil d'Etat lui-même crut pouvoir interpréter l'article 81 comme ne concernant que « *la préparation des instructions* » destinées aux négociateurs (58). Il s'agit donc d'une consultation préalable, les autorités centrales n'étant juridiquement pas tenues de suivre les recommandations des exécutifs. Cette consultation a lieu non seulement à propos de projets de traités, mais encore en vue de préparer les dossiers évoqués au cours de réunions internationales (59), pour autant qu'ils ressortissent à la compétence législative des communautés ou des régions.

Si cette procédure n'est pas respectée, le président de l'exécutif concerné ou le Premier ministre peuvent saisir le « comité de concertation » chargé de trancher les « conflits d'intérêts » (60). La négociation du traité ou sa con-

(54) Quoique la Région bruxelloise ne soit pas encore organisée, il existe un comité ministériel bruxellois, improprement appelé « Exécutif de la Région bruxelloise », qui a pour mission de faciliter la différenciation de l'action politique en fonction des besoins spécifiques de la région centrale du pays. En vertu de l'article 2, § 3, de l'arrêté royal du 6 juillet 1979 portant organisation provisoire des exécutifs des communautés et des régions, ce comité est « *associé aux négociations sur les accords internationaux, l'Etat restant le seul interlocuteur sur le plan international.* »

(55) *Ann. parl.*, Sénat, séance du 25 juillet 1980, p. 2590 ; rapport de MM. le HARDY de BEAULIEU et DE GREVE sur le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles — *doc. parl.*, Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, p. 147 ; *Ann. parl.*, Ch., séance du 4 août 1980, p. 3267.

(56) Les exécutifs des communautés et des régions sont sortis du gouvernement central après les élections législatives du 8 novembre 1981.

(57) Rapport précité de M. ANDRE et Mme PETRY — *doc. parl.*, Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, p. 298.

(58) Avis de la section de législation (chambres réunies), n° L. 13 622/V.R. du 6 juin 1980 sur le projet précité — *doc. parl.*, Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, annexe, p. 14.

(59) « *Ainsi par exemple, lorsque le problème de l'environnement est traité au Conseil européen, c'est le ministre de l'Environnement qui sera le porte-parole de la Belgique* » (déclaration du Premier ministre W. MARTENS — *doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/2, p. 221). Voy. égalt. *Ann. parl.*, séance du 31 mars 1980, p. 1364.

(60) Ce comité est institué par l'article 31 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980.

clusion sera alors suspendue jusqu'à ce que le comité constate que la concertation prescrite a eu lieu (61).

* * *

L'interprétation donnée de la notion d'association aux négociations internationales paraît peut-être à d'aucuns exagérément timorée en ce qu'elle transforme une technique participative en un mécanisme purement consultatif. Elle a néanmoins le mérite de ne comporter aucune entrave juridique à l'exercice des attributions internationales du Roi.

Au cours de la discussion du projet antérieur de « loi spéciale » en séance publique du Sénat, le professeur Storme avait pourtant soutenu que le texte associant les exécutifs régionaux aux négociations des traités porterait atteinte aux prérogatives souveraines que l'article 68 de la Constitution reconnaît au Roi et aux Chambres législatives en matière internationale (62). Lors de la discussion de l'article 81 de la loi du 8 août 1980, il mit à nouveau en doute la constitutionnalité de cette disposition (63). Le professeur De Meyer fit à son tour observer que « rien dans la Constitution ne permet... de limiter en quoi que ce soit la liberté d'action du gouvernement dans la conduite des relations internationales » (64).

L'objection de MM. Storme et De Meyer nous paraît trop absolue dans sa formulation. S'il est exact que l'exigence d'un avis conforme des exécutifs ne peut être admise parce qu'elle serait de nature à paralyser l'exercice d'une compétence que la Constitution attribue au Roi, on ne saurait en dire autant d'une intervention purement consultative (65). Même la participation de membres des exécutifs à une délégation belge n'est pas inconstitutionnelle, pourvu que cette délégation ne soit pas obligatoirement dirigée par les représentants d'une région ou d'une communauté et que le pouvoir central puisse éventuellement ne pas tenir compte de leur point de vue. Semblable procédé ne confère aucun droit de veto aux exécutifs ; la direction des relations internationales demeure ainsi réservée au Roi, comme le prescrit l'article 68 de la Constitution (66).

Dans les faits, l'adjonction de représentants des communautés ou des régions à la délégation chargée des négociations va s'avérer indispensable

(61) Loi ordinaire du 9 août 1980, art. 33.

(62) *Ann. parl.*, Sénat, séance du 31 mars 1980, p. 1362.

(63) *Id.*, séance du 25 juillet 1980, p. 2590.

(64) *Ibid.*, séance du 25 juillet 1980, p. 2591.

(65) Rapp. l'avis du Conseil d'Etat sur l'article 37 du projet de loi spéciale des régions et des communautés, relatif à l'avis conforme des exécutifs régionaux sur les avant-projets de fusion de communes (*doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, annexe I, p. 30).

(66) Comp. l'opinion du ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles, *Ann. parl.*, Sénat, séance du 25 juillet 1980, pp. 2590-2591.

puisque les services administratifs qui assurent aujourd'hui les relations de la Belgique avec l'étranger dans les matières dévolues à ses entités composantes seront intégralement transférés sous l'autorité de ces dernières.

§ 2. — L'ASSENTIMENT DES CONSEILS DE COMMUNAUTÉ

La loi du 20 janvier 1978 avait conféré aux conseils culturels le pouvoir d'assentiment aux traités de coopération culturelle conclus par la Belgique. Il faut toutefois convenir que le poids des habitudes, sinon la sous-estimation des difficultés techniques que soulevait la réforme, n'avaient pas donné à ce mécanisme l'occasion de jouer une seule fois à l'égard de nouveaux accords culturels.

Le législateur du 8 août 1980 a repris les règles énoncées par la loi du 20 janvier 1978 en les étendant aux matières « personnalisables ». Aux termes de l'article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles,

« § 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.* »

Désormais, ce ne sont plus les ministres compétents du gouvernement national qui soumettent les traités nouvellement conclus à l'assentiment des conseils intéressés, mais les exécutifs de communauté, chacun pour ce qui le concerne. Ayant été associés aux négociations préalables, ils doivent en effet donner connaissance à leurs assemblées respectives de tous les accords, bilatéraux ou multilatéraux, qui viendraient à être conclus dans la sphère de compétence de leur communauté.

Quant aux conseils, ils sont en principe substitués purement et simplement aux Chambres législatives dans l'exercice du pouvoir d'assentiment. Toutefois, certains traités qui leur sont soumis requièrent également l'assentiment *pro parte* des assemblées parlementaires nationales. Il en va ainsi :

— des traités qui sont applicables non seulement à la Communauté française ou à la Communauté flamande, mais encore à la région linguistique allemande ou à la région bilingue de Bruxelles-Capitale sans distinction, dans ce dernier cas, de « rattachement communautaire » (67) ;

— des traités applicables à l'ensemble de la Belgique, sans distinction de communauté ou de région linguistique ;

— des traités qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges mais dont certains aspects, fussent-ils secondaires, relèvent de la « coopération internationale » dans les matières culturelles, éducatives et personnalisables.

(67) Si, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, le traité n'est applicable qu'aux institutions qui appartiennent exclusivement à l'une ou à l'autre communauté, l'assentiment du conseil de cette communauté suffira (voy. Constitution, art. 59bis, § 4 *in fine* et 4bis *in fine*).

Le cumul éventuel des assentiments procède du système de répartition des compétences législatives entre l'Etat et les communautés : toutes les fonctions assumées par les conseils s'exercent dans les limites d'applicabilité des décrets qu'ils édictent (68).

Cela étant, on observera que la Belgique est apparemment le seul Etat composite où il arrive que l'assentiment de parlements locaux remplace celui des Chambres législatives nationales. Le procédé traditionnel des Etats fédéraux consiste à faire approuver les traités qui empiètent sur la sphère de compétence des Etats membres par la Chambre des Etats, le cas échéant après avoir obtenu le consentement de ces derniers (69). Le système belge présente l'inconvénient de multiplier les assentiments requis tout en excluant le recours à la contrainte en vue de les obtenir, puisque cela équivaldrait à affranchir le gouvernement d'un contrôle parlementaire indispensable.

Par ailleurs, l'alignement de la compétence d'assentiment des conseils de communauté sur leur compétence normative dans le domaine des matières « personnalisables » n'est pas sans soulever quelque problème. Il n'est pas d'exemple où une matière personnalisable forme l'objet exclusif d'un traité liant aujourd'hui la Belgique. Ces matières relatives à la politique de la santé, à l'aide sociale et à la politique familiale ne constituent pas véritablement des « blocs de compétence », à la différence des matières culturelles. Elles s'assortissent de nombreuses et importantes exceptions en faveur du pouvoir central : législation hospitalière de base, assurance maladie-invalidité, financement de l'exploitation et de l'infrastructure, revenu minimum légalement garanti... (70). Diversifier les futurs traités en fonction de la répartition des compétences législatives sera le plus souvent impossible (71), en sorte qu'il faudra obtenir l'assentiment cumulé du (des) conseil(s) et des Chambres. La coopération avec l'étranger sera, en ce domaine, plus difficile à mettre en œuvre que la coopération culturelle.

Pas plus que sa devancière, la loi du 8 août 1980 ne précise les effets juridiques de l'assentiment donné par les conseils. A cet égard, on se bornera à rappeler (72) que le premier alinéa de l'article 68, dans sa teneur actuelle (73), ne permet pas d'ériger l'assentiment en autorisation d'engager l'Etat

(68) Sur cette question, voy. notre étude précitée, cette *Revue*, 1978-1979, pp. 201-202. — Sur la différence entre le domaine dans lequel les décrets ont *force obligatoire* et le domaine de leur *applicabilité*, cf. FALLON (M.) et LEJEUNE (Y.), « Contradiction entre loi et décret : le décret du 19 juillet 1973 devant les Chambres législatives », *J.T.*, 1979, 637-641.

(69) Voy., à titre d'exemple, l'article 288, 5°, de la Constitution yougoslave de 1974.

(70) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 5, § 1er, I et II.

(71) L'impossibilité est manifeste en ce qui concerne les traités multilatéraux. Nombre de traités bilatéraux n'y échapperont pas non plus.

(72) Voy. notre étude précitée, cette *Revue*, 1978-1979, pp. 203-205.

(73) Le préconstituant a soumis à révision l'article 68 de la Constitution. L'un des buts poursuivis est d'y faire mention de l'assentiment des conseils de communauté. Mais le rajeunissement de cet article essentiel pourrait transformer radicalement la nature juridique de l'assentiment si le Constituant imposait que celui-ci soit donné préalablement à l'engagement définitif de l'Etat sur le plan international. Pareille obligation ferait de l'assentiment une autorisation de ratification.

dans l'ordre international. L'assentiment n'est pas non plus un procédé de transformation du droit international en droit interne. Est-il destiné à permettre au traité de sortir ses effets dans l'ordre juridique partiel de la communauté concernée ? Conférant l'efficacité interne, il acquerrait de la sorte le caractère d'un mécanisme d'*introduction* du traité en droit belge (74).

Plus simplement, l'assentiment pourrait revêtir la portée d'une technique purement consultative de « fédéralisme coopératif », les autorités centrales prenant l'avis des communautés avant de décider s'il y a lieu de ratifier l'accord signé.

Dans la pratique, on ne connaît à ce jour que deux traités dont la sphère d'application interne est limitée à une communauté. Il s'agit du traité du 9 septembre 1980 entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas concernant l'Union de la langue néerlandaise (75), une organisation internationale dotée d'un comité des ministres et d'une commission interparlementaire comprenant pour moitié des membres désignés par le Conseil flamand en son sein. Il s'agit aussi de la convention portant création d'une Agence de coopération culturelle et technique des pays partiellement ou entièrement francophones, faite à Niamey le 20 mars 1970 (76), mais dont la conclusion est antérieure aux révisions constitutionnelles de 1970 et 1980.

* * *

L'octroi d'un pouvoir d'assentiment aux conseils de communauté repose sur l'article 59*bis* de la Constitution, lequel investit les conseils du droit de « régler » la coopération culturelle internationale (77) et la coopération internationale dans les matières personnalisables (78). Selon les lois du 20 janvier 1978 et du 8 août 1980, l'assentiment constitue une « forme de coopération internationale » nonobstant l'article 68 de la Constitution, qui semblait réserver aux Chambres le monopole de l'assentiment aux traités de commerce ainsi qu'aux traités qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges (79).

Le législateur du 8 août 1980 n'a pu s'autoriser d'une même habilitation pour attribuer le même pouvoir aux régions. L'article 68 de la Constitution n'a pas été modifié et l'article 107*quater*, qui n'est pas actuellement révisable, ne confère pas aux organes des régions le pouvoir de « régler la coopération internationale » dans les matières régionales.

(74) En ce sens : DE VISSCHER (P.), *Droit des gens*, Cabay, Louvain-la-Neuve, 1980, pp. 169 et 187.

(75) *Verdrag tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de Nederlandse Taalunie* et décret d'exécution [*sic*] du 24 juillet 1981 (*Mon. b.*, 10 septembre 1981).

(76) Loi belge d'assentiment du 14 juillet 1971 (*Mon. b.*, 26 octobre 1971).

(77) Constitution, art. 59*bis*, § 2, 3°.

(78) Constitution, art. 59*bis*, § 2*bis*.

(79) Voy. notre étude précitée, cette *Revue*, 1978-1979, p. 195 et la note 138.

Cela explique qu'à la différence des conseils de communauté, les conseils régionaux sont sans compétence en matière internationale. Lors de l'examen du projet de loi n° 461, puis du projet qui allait devenir la loi spéciale de réformes institutionnelles, tous les amendements tendant à reconnaître le pouvoir d'assentiment à ces conseils furent rejetés par une imposante majorité (80).

Certains parlementaires exprimèrent dès lors la crainte qu'en donnant aux traités qui porteraient sur des matières régionales leur « plein et entier effet », l'assentiment des Chambres ne contraigne les régions à en assurer l'exécution par le vote de crédits et l'adoption de mesures législatives ou administratives (81). Pareille appréhension n'est, semble-t-il, pas fondée. Il appartiendra exclusivement aux régions d'exécuter dans l'ordre interne l'obligation contractée par la Belgique dans l'ordre international (82).

SECTION III. — L'EXTENSION DE LA COMPÉTENCE DES ENTITES COMPOSANTES SUR LES ESPACES MARITIMES ADJACENTS A LEUR TERRITOIRE

En vertu de la coutume internationale, les liens de dépendance entre le domaine terrestre de l'Etat et la zone maritime qui le jouxte sont si étroits que celle-ci est considérée comme le prolongement naturel de celui-là. La mer territoriale forme une portion du territoire étatique ; l'Etat y exerce sa pleine et entière souveraineté, sous réserve du droit de passage innocent et de certaines restrictions à sa compétence juridictionnelle à l'égard des navires étrangers.

(80) Lors de l'examen du projet de loi n° 461, l'amendement de M. P.-H. GENDEBIEN (*doc. parl.*, Ch., sess. 1977-1978, n° 461/7-VII, p. 10), longuement défendu par son auteur en commission de la Chambre (rapport de MM. ANSELME, BAERT, DE KEERSMAEKER, MAYSTADT, VANVELTHOVEN et Mme SPAAK sur le projet précité — *doc. parl.*, Ch., sess. 1977-1978, n° 461/63, non publié, pp. 288-291), fut rejeté par 26 voix contre 1 et 1 abstention (*id.*, p. 228).

Au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale de réformes institutionnelles, l'amendement de MM. S. MOUREAUX et BONMARIAGE fut rejeté en commission sénatoriale par 17 voix contre 1 et 1 abstention (rapport de M. ANDRE et Mme PETRY sur le projet devenu la loi précitée — *doc. parl.*, Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, p. 230), puis par le Sénat lui-même, par 132 voix contre 12 (*Ann. parl.*, 23 juillet 1980, p. 2471). L'amendement de M. DEFOSSET fut rejeté en commission de la Chambre par 18 voix contre 2 et 1 abstention (rapport de MM. le HARDY de BEAULIEU et DE GREVE sur le projet de loi précité — *doc. parl.*, Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, p. 128), puis par la Chambre elle-même, par 163 voix contre 14 et 3 abstentions (*Ann. parl.*, 4 août 1980, p. 3238).

(81) Rapport de MM. ANSELME, BAERT, DE KEERSMAEKER, MAYSTADT, VANVELTHOVEN et Mme SPAAK sur le projet de loi n° 461 — *doc. parl.*, Ch., sess. 1977-1978, n° 461/63, non publié, pp. 296-297.

(82) De même, si les mesures d'exécution nécessaires relèvent de la compétence des communautés, seules ces dernières peuvent exercer les compétences décrétales, administratives et budgétaires propres à exécuter le traité. Aucun mécanisme ne permet actuellement de suppléer à la carence éventuelle des communautés ou des régions en ce domaine.

Cette opinion, qui reflète l'état actuel du droit positif (83), n'a pas toujours été partagée par l'ensemble de la doctrine. La thèse d'une bande maritime contrôlée par l'État riverain dans le seul but d'y assurer une haute police a longtemps été défendue. Elle transparaît encore dans un avis récent du Conseil d'Etat, aux termes duquel :

« Il est à présent généralement admis que la mer territoriale, c'est-à-dire la portion de mer comprise entre la laisse de basse mer et la haute mer, n'appartient pas au territoire proprement dit de l'Etat mais que, ainsi que le stipule l'article 1er, alinéa 1er, de la Convention du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, approuvée par la loi du 29 juillet 1971, ' la souveraineté de l'Etat s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures, à une zone de mer adjacente à ses côtes désignée sous le nom de mer territoriale '.

Cette souveraineté est toutefois limitée par le droit international et notamment par la Convention de Genève précitée [...].

Selon l'arrêt du Conseil d'Etat, n° 17 569 du 27 avril 1976, en cause l'a.s.b.l. ' Koninklijk Belgisch Yachting Verbond ', l'autorité qu'un Etat riverain exerce sur la mer territoriale adjacente à son territoire ne peut être assimilée à la souveraineté qu'il exerce sur son territoire. Puisque les relations internationales relèvent exclusivement des organes du pouvoir central, les dispositions qui s'appliquent au territoire proprement dit ne s'appliquent pas de plein droit à la mer territoriale et les régions ou les organes administratifs décentralisés d'un Etat riverain n'ont pas part à la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale, ' sauf dispositions explicitement dérogoires ' » (84).

Nous avons commenté ailleurs (85) l'arrêt *Royal Yachting Club de Belgique* dont la motivation n'est pas à l'abri de critiques en ce qu'il assoit la limitation de la compétence territoriale de la province riveraine sur deux arguments à vrai dire spécieux : la nature particulière du pouvoir que l'Etat exerce sur sa mer territoriale, d'une part ; la monopolisation de ce pouvoir par les organes centraux de l'Etat, d'autre part. Dans sa chronique annuelle de jurisprudence belge relative au droit international (86), le professeur J. Verhoeven a très clairement synthétisé les critiques que nous avons adressées à l'arrêt du 27 avril 1976.

Il est permis d'approuver ou de déplorer la thèse de la souveraineté territoriale de l'Etat sur ses eaux côtières — et, pour notre part, nous la regrettons. Il reste qu'en reprenant partiellement à son compte la jurispru-

(83) Elle est consacrée par la Convention de Genève du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë (loi belge d'assentiment du 29 juillet 1971). Voy. notamment les travaux de G. GIDEL (« Le droit international public de la mer », t. III : « La mer territoriale et la zone contiguë », Paris, 1934 et *R. C. A. D. I.*, 1934, II, 137-278). *Adde* la seconde reformulation du droit international par l'*American Law Institute (Restatement, 2d, Foreign Relations Law of the United States, St. Paul, Minnesota, 1965, § 11)*.

(84) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat (chambres réunies) du 30 juillet 1980 sur deux amendements au projet de loi spéciale de réformes institutionnelles — *doc. parl.*, Ch., sess. 1979-1980, n° 627/12, p. 2.

(85) « La mer territoriale fait-elle partie du territoire de la province de Flandre occidentale ? », note sous C.E. (IVe), 27 avril 1976, *Royal Yachting Club de Belgique*, n° 17569, *Adm. Publ.*, 1976-1977, T.2, 332-343. Le même jour, un arrêt fut rendu en termes identiques, dans un litige similaire entre les mêmes parties, par la même chambre de la section d'administration (C.E., 27 avril 1976, n° 17570, *Rec.*, 403).

(86) Cette *Revue*, 1978-1979, 717-768, pp. 733-735 (n° 25).

dence *Royal Yachting Club*, la section de législation du Conseil d'Etat adopte une interprétation qui est manifestement inconciliable avec l'intention délimitée des auteurs de l'article 1er de la Convention de Genève.

Quant au plateau continental de la Belgique, il est constitué par le lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines adjacentes aux côtes mais situées en dehors de la mer territoriale. L'Etat belge y exerce des droits démembrés de la souveraineté pour l'exploration de ce plateau et l'exploitation de ses ressources naturelles (87). Ainsi que le Conseil d'Etat l'a constaté dans son avis sur l'avant-projet de loi relatif au plateau continental de la Belgique, devenu la loi du 13 juin 1969 (88) :

« L'adoption du projet ne modifiera pas les limites de l'Etat [...]. Soumis à certaines compétences spécifiques au profit de l'Etat belge, le plateau continental ne fera partie ni du territoire national, ni du territoire de la province et des communes riveraines, ni du domaine public belge. Il formera une zone soumise, pour la protection d'intérêts nationaux spécifiques, à certaines compétences particulières de souveraineté. »

Le plateau continental ne saurait donc être compris dans le ressort territorial de la Communauté et de la Région flamandes.

En va-t-il de même pour les eaux territoriales ? Si l'on admet la doctrine du Conseil d'Etat, force est de répondre par l'affirmative : puisque la mer territoriale n'appartient pas au territoire de l'Etat, elle ne peut appartenir non plus au territoire d'une partie de l'Etat. Mais si l'on reconnaît que la mer territoriale fait partie du territoire belge et que le droit international n'affecte pas la répartition des compétences au sein de l'Etat, aucune objection ne peut être formulée contre l'incorporation de cette bande maritime au ressort territorial de la Communauté et de la Région flamandes.

§ 1er. — LES LIMITES MARITIMES DES ENTITES COMPOSANTES

La question de la délimitation de la Région flamande du côté de la mer du nord fut soulevée pour la première fois au sein de la Commission spéciale de la Chambre qui examinait le projet de loi n° 461 portant diverses réformes institutionnelles. Après un long débat (89), il fut décidé que la superficie de la Région flamande serait limitée au domaine terrestre et ne recouvrirait donc pas les eaux territoriales. « *En effet, l'article 1er du projet, délimitant les territoires des régions, fait référence, pour ce qui concerne la région flamande, à la Flandre occidentale* » Or, il est certain qu'en adoptant le 7 février 1831 l'article 1er de la Constitution qui décrit la composition du territoire national (90), le Congrès national ne songeait qu'au domaine terrestre de l'Etat parce

(87) Loi du 13 juin 1969 qui consacre pour l'essentiel les mêmes solutions que la Convention du 29 avril 1958 sur le plateau continental, non ratifiée par la Belgique.

(88) *Doc. parl.*, Ch., sess. 1966-1967, n° 471/1, p. 5 ; *Pasinomie*, 1969, p. 646.

(89) Rapport de MM. ANSELME, BAERT, DE KEERSMAEKER, MAYSTADT, VANVELTHOVEN et Mme SPAAK — *doc. parl.*, Ch., sess. 1977-1978, n° 461/63, non publié, pp. 99-101.

(90) « Art. 1er — La Belgique est divisée en provinces.

Ces provinces sont : Anvers, le Brabant, la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Hainaut, Liège, le Limbourg, le Luxembourg, Namur. [...] »

que la bande de mer contrôlée par les Etats riverains n'appartenait pas encore, à l'époque, à leur territoire. La cristallisation de la coutume internationale relative à cette zone maritime a incorporé, au début du XXe siècle, les terrains formant le fond de la mer territoriale au territoire belge sans modifier les anciennes délimitations communales et provinciales (91). La province de Flandre occidentale étant actuellement bornée par la laisse de basse mer, la Région flamande ne pouvait s'étendre en mer territoriale, sauf disposition légale en sens contraire.

A plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires de la réforme de l'Etat, le gouvernement répéta qu'il était « inconcevable » d'intégrer les eaux territoriales à la Région flamande (92). Il se fondait désormais sur l'arrêt n° 17569 du 27 avril 1976, auquel s'était référé un avis du Conseil d'Etat, donné le 4 août 1978 (93). Puis il consulta à nouveau le Conseil d'Etat sur des amendements de parlementaires visant l'extension du territoire flandrien aux eaux territoriales et au plateau continental. La haute institution fut d'avis que « dans la conception généralement admise à l'heure actuelle, il est inconciliable avec le droit international d'incorporer au territoire de la province de Flandre occidentale ni la mer territoriale, ni le plateau continental » (94). Estimant que le Conseil d'Etat confirmait ainsi sa jurisprudence et son avis antérieurs, le Premier ministre demanda et obtint le rejet des amendements (95).

L'article 2 du projet qui allait devenir la loi du 8 août 1980 fut adopté sans modification. De la sorte, la mer territoriale est soustraite à la division de la Belgique en régions.

Il n'a jamais été contesté que la même solution est applicable à la Communauté flamande, dont la région linguistique néerlandaise constitue la base territoriale : celle-ci coïncide avec le ressort territorial de la Région flamande (96).

La révision constitutionnelle du 7 septembre 1893 a supprimé les mots « sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique », qui figuraient à la fin du deuxième alinéa. Cette réserve était sans objet depuis le traité de paix du 19 avril 1839.

(91) Sur la question, voy. notre note précitée, *Adm. Publ.*, 1976-1977, T.2, pp. 340 et 341.

(92) *Voy. doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/2, pp. 37-38 ; *Ann. parl.*, Sénat, 22 mars 1980, p. 1018 ; *doc. parl.*, Ch., sess. 1979-1980, n° 619/12, pp. 21, 27, 30 ; *Ann. parl.*, Sénat, 19 juillet 1980, p. 2262 ; *doc. parl.*, Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, pp. 19 et 29-30. *Voy.* également les prises de position du gouvernement au sujet de la pêche maritime et de l'exploitation des richesses naturelles de la mer du Nord, *infra*, § 2.

(93) Avis de la section de législation (2e chambre des vacances) sur les amendements du gouvernement à l'article 28 du projet de loi n° 461 — *doc. parl.*, Ch., sess. 1977-1978, n° 461/33, pp. 1-2).

(94) Avis précité du 30 juillet 1980, p. 3. Pour une critique de cet avis, voy. *infra*, p. 77.

(95) *Doc. parl.*, Ch., sess. 1979-1980, n° 627/12, p. 4 ; *Ann. parl.*, Ch., 1er août 1980, p. 2909 ; *Ann. parl.*, Ch., 3 août 1980, p. 3072.

(96) Ils comportent tous deux le territoire des provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale et de Limbourg, ainsi que les arrondissements administratifs de Hal-Vilvorde et de Louvain.

§ 2. — L'OCTROI DE COMPETENCES EXTRATERRITORIALES

La querelle des compétences qu'aurait pu exercer la Région flamande au-delà de son rivage est née d'un avis donné par le Conseil d'Etat sur le projet de loi n° 461. La section de législation considérait que la réglementation de la pêche maritime ne pouvait en aucun cas relever de la compétence régionale. « Dans la mesure où la réglementation de la pêche s'étend à la mer territoriale et, a fortiori, dans la mesure où elle s'étend à la haute mer, il serait contraire à l'ordonnement juridique international et national de la confier à un pouvoir régional. Cela vaut évidemment pour la haute mer, mais aussi pour la mer territoriale [...] L'Etat qui a 'autorité' sur une mer territoriale ne saurait abandonner aux organes d'une ou plusieurs personnes publiques de l'Etat une ou plusieurs compétences que cette autorité lui confère » (97).

Le gouvernement estimait pour sa part que la Région flamande, quoiqu'elle restât limitée au continent et ne recouvrit donc pas les eaux territoriales, pouvait régler dans lesdites eaux les matières relevant de sa compétence exclusive (98). Parmi ces compétences, il citait la pêche maritime, les conditions d'exploitation des richesses naturelles du fond de la mer et les concessions y relatives (99).

Par la suite, le gouvernement décida de s'en remettre à l'avis du Conseil d'Etat (100) en réservant l'exercice de la souveraineté de la personne étatique aux organes centraux de celle-ci. Il omit la mention de la pêche maritime et proposa d'attribuer aux régions compétence en matière de « pêche fluviale », celle-ci comprenant l'ensemble de la pêche, à l'exception de la pêche maritime (101). Telle est, finalement, la solution retenue par le législateur (102). Aucune voix ne s'est élevée pour demander la régionalisation de la pêche maritime, et en particulier de la pêche côtière.

Quant aux conditions d'exploitation des richesses naturelles ainsi qu'aux concessions y relatives (103), elles ne ressortissent à la compétence des ré-

(97) Avis précité du 4 août 1978, *loc. cit.* Cet avis fut confirmé par le Conseil d'Etat le 26 juillet 1979 (deuxième avis de la section de législation, chambres réunies, n° L 13 395/V.R. sur le projet de loi n° 261 — *doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, annexe II, p. 14).

(98) Rapport de MM. ANSELME, BAERT, DE KEERSMAEKER, MAYSTADT, VANVELTHOVEN et Mme SPAAK sur le projet de loi n° 461 — *doc. parl.*, Ch., sess. 1977-1978, n° 461/63, non publié, pp. 205-207.

(99) *Id.*, pp. 207 et 212.

(100) Déclaration du Premier ministre W. MARTENS — *Ann. parl.*, Ch., 6 juin 1979, pp. 611-612.

(101) Rapport de MM. COOREMAN et GOOSSENS sur le projet de loi n° 261 — *doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/2, p. 168 ; Exposé des motifs du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles — *doc. parl.*, Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, p. 20 ; Rapport de M. ANDRE et Mme PETRY sur le projet de loi précité — *doc. parl.*, Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, p. 167 ; Rapport de MM. le HARDY de BEAULIEU et DE GREVE sur le projet de loi précité — *doc. parl.*, Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, p. 87 ; *Ann. parl.*, Sénat, 22 juillet 1980, pp. 2387-2388 ; *Ann. parl.*, Ch., 3 août 1980, p. 3141.

On relèvera que le texte néerlandais de la loi utilise l'expression « *visvangst* » (pêche) et non « *riviersvisserij* » (pêche fluviale) qui figurait dans le projet n° 261.

(102) Loi spéciale de réformes institutionnelles, art. 6, § 1er, III, 6°.

(103) *Id.*, art. 6, § 1er, VI, 1°.

gions que dans les limites territoriales de celles-ci. Tous les amendements suggérant de confier aux régions le droit de régler cette matière en mer territoriale et sur le plateau continental furent rejetés (104).

Entretemps, l'avis donné le 30 juillet 1980 par le Conseil d'Etat (105) avait rompu avec les avis antérieurs relatifs à la pêche maritime. Significatifs sont, à cet égard, les passages suivants :

« Aucune objection de droit international ne peut [...] être formulée contre l'attribution de l'exercice à une région ou à un organe administratif décentralisé de pouvoirs déterminés de cette souveraineté sur la mer territoriale. Le droit international, en effet, n'affecte pas la répartition interne des pouvoirs dans les Etats concernés. Toutefois, s'il y a redistribution de ces pouvoirs, c'est l'Etat et lui seul qui demeure responsable, à l'égard des autres Etats, des actes accomplis par les organes régionaux ou décentralisés. Cette responsabilité a pour corollaire la nécessité d'organiser un certain contrôle sur ces actes d'organes régionaux ou décentralisés.

En raison précisément de cette responsabilité, on constate, dans les faits, que la plupart des Etats, même à structure fédérale, ont laissé au pouvoir central la souveraineté sur la mer territoriale. [...]

Tout comme pour la mer territoriale [...], il ne semble [...] pas y avoir d'obstacle à ce que l'Etat attribue à une Région ou à un organe décentralisé les compétences nécessaires aux seules fins, bien entendu, d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles du plateau continental. »

Dans l'esprit du Conseil d'Etat, la réserve relative à la tutelle des autorités centrales sur les actes des organes régionaux et locaux réglementant des faits et situations localisés en mer territoriale se fonde non sur des exigences juridiques, mais sur des considérations d'élémentaire prudence. Le gouvernement ne l'a pas entendu ainsi. Dans la note qu'il communiqua à la Chambre des représentants avec le texte de l'avis du Conseil d'Etat, il estime qu'il s'agit d'une compétence *« d'une autre intensité que celle prévue dans le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles. »* Et de conclure :

« Il entre dans les intentions du gouvernement de régler, aux conditions définies dans l'avis du Conseil d'Etat, les compétences sur la mer territoriale et le plateau continental en ce qui concerne les conditions d'exploitation des richesses naturelles et les concessions s'y rapportant ainsi que pour certaines autres matières. Cela nécessite toutefois un projet de loi séparé [...] » (106).

Cette note suscita des réactions en sens divers au cours de la discussion de l'article énumérant les matières régionales. Deux parlementaires flamands — l'un de la majorité, l'autre de l'opposition — se livrèrent à une longue critique de l'argumentation du Conseil d'Etat (107). Deux représentants des partis francophones de la majorité vinrent rappeler à la tribune que le droit com-

(104) *Ann. parl.*, 28 mars 1980, p. 1248 ; Rapport de MM. le HARDY de BEAULIEU et DE GREVE — *doc. parl.*, Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, p. 94 ; *Ann. parl.*, Ch., 4 août 1980, p. 3179.

(105) Avis précité de la section de législation (chambres réunies), *doc. parl.*, Ch., sess. 1979-1980, n° 627/12, pp. 2 et 3.

(106) *Id.*, p. 5.

(107) Déclarations de MM. VERROKEN (*Ann. parl.*, Ch., 1er août 1980, p. 2903 ; 3 août 1980, pp. 3062-3063 et 3073-3074 ; 4 août 1980, pp. 3150-3151 et 3159) et SCHILTZ (*Ann. parl.*, Ch., 3 août 1980, p. 3073 ; 4 août 1980, p. 3156).

mun consistait dans le maintien aux mains de l'Etat central des compétences exercées sur la mer territoriale et le plateau continental. Ils soulignèrent également que l'attribution aux régions de semblables prérogatives nécessiterait le vote d'une loi à la majorité spéciale (108).

* * *

L'argumentation du Conseil d'Etat nous paraît irréprochable. Le droit international n'accorde en effet au pouvoir central ni le monopole de la souveraineté étatique sur les eaux de la côte, ni le monopole des droits souverains de l'Etat sur le plateau continental. Il se borne à reconnaître à l'Etat côtier un ensemble de compétences sur ces espaces maritimes. Mais il n'appartient qu'à l'Etat de désigner les autorités publiques qui les exerceront.

Parce que la répartition de ces compétences relève exclusivement du droit interne, celui-ci peut habiliter des collectivités décentralisées ou fédérées, riveraines de la mer, à régler l'exercice de la pêche ou à déterminer les conditions d'exploitation des richesses naturelles au-delà du rivage. Certes, il ne paraît guère raisonnable d'attribuer à des autorités régionales la compétence en matière de pêche hauturière alors que la réglementation applicable est souvent multilatérale et que son contrôle, qui est lié à la police de la navigation en haute mer, appartient aux autorités centrales de l'Etat (109). Certes, il n'est pas douteux que la plupart des Fédérations ont réservé à l'Etat fédéral sinon l'exclusivité, du moins la primauté des droits souverains démembrés sur le plateau continental. « *L'intérêt du problème est essentiellement fiscal*, écrit Ch. Rousseau, *car il détermine le droit des autorités habilitées à percevoir les redevances* » sur les ressources extraites du sous-sol (110) et à les utiliser au profit de toutes les entités composantes ou de quelques-unes seulement. Mais en droit, il n'y a pas d'objection à ce que ces matières soient dévolues aux organes de personnes publiques distinctes de l'Etat belge, personne de droit interne.

A notre avis, il n'y a non plus aucune impossibilité découlant du droit international d'incorporer la mer côtière au ressort territorial de la Région flamande, comme à celui de la Communauté flamande et à ceux des collectivités locales riveraines. Comme la précédente, cette question appelle une réponse en droit interne. Il importe peu à cet égard que les pouvoirs redistribués au sein de l'Etat le soient sur une base territoriale ou extraterritoriale. La délimitation de la région côtière, de même que l'attribution de pouvoirs aux autorités régionales, ressortit à la compétence de l'Etat riverain dans le

(108) Déclarations de MM. GOL et MAYSTADT (*Ann. parl.*, Ch. 4 août 1980, pp. 3154-3156).

(109) En ce sens, voy. l'intervention du député D. CLAEYS à la Chambre le 6 juin 1979 (*Ann. parl.*, Ch., p. 610).

(110) Ch. ROUSSEAU, *Droit international public*, t. IV : « Les relations internationales », Paris, Sirey, 1980, p. 440, n° 365.

respect des coutumes et traités en vigueur. Pareille conception, qui est celle du législateur fédéral américain du 22 mai 1953 (111), n'est cependant pas partagée par le Conseil d'Etat de Belgique (112).

Le fait que la clef de répartition du crédit budgétaire alloué par le législateur national aux régions soit partiellement basée sur la superficie de ces collectivités n'est évidemment pas sans rapport avec les plaidoyers de certains parlementaires en faveur de l'appartenance de la mer territoriale à la Région flamande (113).

CONCLUSION

Au seuil de la conclusion, il sied d'emblée de souligner qu'à l'heure actuelle, la coordination de la politique étrangère de la Belgique ne présente pas toutes les difficultés que connaissent les Etats fédéraux ou régionalisés. Dans les faits, les entités composantes ne possèdent pas encore de structures administratives propres et leur autonomie n'est guère assurée dans un système transitoire où des comités ministériels constituaient hier encore les exécutifs des communautés et des régions et où les parlementaires nationaux composent les différentes assemblées représentatives de ces entités.

La situation constitutionnelle de la Belgique n'est cependant pas figée. Dans un proche avenir, l'Etat devra établir et assurer l'équilibre nécessaire entre le déploiement des autonomies communautaires et régionales, d'une part, et le maintien de la solidarité entre les diverses entités composantes, d'autre part.

Toutefois, le souci de cohérence de l'activité étatique et l'harmonisation des initiatives au niveau national ne sauraient respecter l'autonomie des communautés et des régions sans les associer, en tant que telles, à l'exercice du pouvoir. C'est particulièrement vrai dans le domaine des relations extérieures.

A cet égard, on peut estimer que les modalités de l'association des entités composantes à l'exercice du *treaty-making power* des autorités centrales devraient être affinées et précisées par le Constituant et le législateur national. Si ceux-ci répugnent à admettre des représentants des communautés ou des régions dans les délégations belges chargées de négociations internationales, pourquoi ne s'inspireraient-ils pas de l'exemple yougoslave ?

(111) *Submerged Lands Act*, A.J.I.L., 1954, Official documents, pp. 104 et ss. Voy. G. GIDEL, « La querelle des 'Tidelands' aux Etats-Unis », dans *Scritti in onore de T. Perassi*, Milan, A. Giuffrè, 1957, t. Ier, pp. 407-459.

(112) Voy. l'arrêt *Royal Yachting Club de Belgique* et les avis précités du 4 août 1978 et du 30 juillet 1980.

(113) La section de législation du Conseil d'Etat, dans son avis du 30 juillet 1980, avait attiré l'attention sur cette conséquence de l'incorporation de la mer territoriale au territoire flamand. Voy. aussi le rapport de MM. KNOOPS et VAN ELEWYCK sur le projet de loi ordinaire de réformes institutionnelles — *doc. parl.*, Ch., sess. 1979-1980, n° 619/13, pp. 15, 21, 27, 29, 30, 37, 38 et 43 ; *Ann. parl.*, Ch., 3 août 1980, p. 3135 (intervention de M. DIEGENANT).

L'article 271, alinéa 1, de la Constitution de la République socialiste fédérative de Yougoslavie, du 21 février 1974, dispose que les traités qui requièrent l'adoption ou la modification de lois relevant de la compétence des républiques et provinces autonomes, ou qui entraînent des obligations spéciales pour une ou plusieurs républiques ou provinces autonomes, « *sont conclus avec l'accord des organes compétents des républiques ou des provinces autonomes* ». La loi fédérale du 3 octobre 1978 sur la conclusion et l'exécution des traités internationaux précise que cet accord doit être obtenu au début de la procédure, au moment où le gouvernement fédéral détermine les bases de discussion, c'est-à-dire *avant* le début des négociations. Si le Conseil exécutif (gouvernement) fédéral n'obtient pas cet accord ou si des observations lui sont adressées, il doit en tenir compte et tenter de concilier les points de vue afin d'arriver à un compromis. Cependant, s'il estime que les intérêts de la Yougoslavie exigent d'entamer les négociations sans attendre, il en informe le Parlement fédéral. Il semble que, dans ce cas, la responsabilité d'autoriser la conclusion éventuelle du traité incombe aux deux chambres de l'Assemblée yougoslave, à égalité de droits (114).

Sans doute cet accord préalable n'a-t-il qu'une signification relative puisque le texte final de la convention ne correspondra vraisemblablement qu'en partie à la position originaires des autorités yougoslaves. Aussi le législateur fédéral s'est-il employé à restreindre cette possibilité de divergence par l'organisation d'une procédure limitant la marge de manœuvre de la délégation yougoslave (115). En outre, l'adéquation aux principes initialement retenus pourra être vérifiée au moment où les assemblées des entités composantes autoriseront le Conseil des républiques et provinces (Chambre des États) à approuver le traité après l'autre chambre du Parlement fédéral (116).

Le droit comparé offre bien d'autres modèles d'association de subdivisions constitutionnelles à la conduite des relations extérieures de leur Etat (117). L'essentiel est de prendre la mesure de la mutation qu'a subie l'Etat et de ses implications, notamment administratives. Les indispensables mécanismes d'insertion des entités composantes dans la régulation des rapports internationaux de la Belgique s'imposeront alors d'eux-mêmes.

Tout autre est la question de l'attribution des compétences sur les espaces maritimes que la coutume internationale place sous la souveraineté ou la juridiction de l'Etat riverain. Mais elle a provoqué, comme l'association des exécutifs communautaires et régionaux aux négociations internationales, une évidente confusion entre l'Etat belge envisagé comme structure d'ensemble et personne de droit international, d'une part, et l'Etat belge en sa qualité de personne de droit public interne, d'autre part.

(114) MITIC (Miodrag), « The Problems of Concluding and Executing International Treaties and their Regulation by Laws », *Droit yougoslave/ Yugoslav Law*, 1979, 27-42, pp. 34-35 et 39-40.

(115) *Id.*, p. 36.

(116) Constitution yougoslave, art. 290, al. 1.

(117) Voy. par ex., quant aux Etats fédéraux, les systèmes décrits dans notre étude précitée, cette Revue, 1978-1979, pp. 196-199.

C'est à l'Etat « global » qu'il appartient de se lier par traité, d'exercer la souveraineté en mer territoriale, de mettre en œuvre les droits souverains démembrés que lui reconnaît le droit des gens sur le plateau continental... Et c'est à ce même Etat qu'il appartient de répartir, sous sa propre et exclusive responsabilité, l'ensemble de ces compétences, fût-ce au bénéfice d'organes fédérés ou décentralisés. Cela étant, il paraît à la fois imprudent et peu réaliste de confier à des collectivités composantes en voie d'organisation des pouvoirs étatiques dont les organes centraux ne pourraient contrôler étroitement l'exercice.

* * *

Le triptyque qui vient d'être présenté se compose de tableaux dont aucun n'est totalement achevé. La réforme de l'Etat se poursuit. Est-il présomptueux de penser que l'expérience amènera les gouvernants à remettre l'ouvrage sur le métier afin d'adapter à des faits nouveaux le droit qui, pour une fois, les avait précédés ?

(Avril 1981, texte mis à jour en novembre 1981)