

# DE QUELQUES AVATARS DES COMPÉTENCES INTERNATIONALES DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS BELGES

PAR

**Rusen ERGEÇ**

ASSISTANT À LA FACULTÉ DE DROIT DE L'U.L.B.

## INTRODUCTION

Cette étude n'a pas pour objet l'analyse approfondie des textes gouvernant les compétences internationales des communautés et des régions belges. Diverses études, citées dans le corps de l'exposé, s'y sont déjà attachées. Toutefois, ces études ne recouvrent pas tous les nouveaux développements fort importants relatifs à l'interprétation des textes constitutionnels et légaux qui régissent la matière. De graves divergences sont apparues à ce sujet entre le gouvernement central et les exécutifs de communauté et de région. Dans un premier temps, il convient d'examiner ces nouvelles controverses qui s'ordonnent aussi bien autour de considérations d'ordre constitutionnel que d'ordre international. L'on ne pourrait cependant situer pleinement le débat, si l'on ne faisait brièvement état de la portée doctrinale et législative qui avait été initialement assignée aux textes.

Les controverses autour des principes généraux se sont inéluctablement traduites par une pratique confuse et hésitante. Certaines formules de compromis n'en ont pas moins vu le jour. Elles ne manqueront pas d'intéresser les juristes des Etats fédéraux étrangers, car elles dénotent des originalités qui illustrent l'épithète de « Laboratoire politique de l'Europe » que Esmein (1) accolait à la Belgique. La seconde partie de l'étude tentera de cerner et d'analyser les grandes orientations de cette pratique qui n'est pas sans solliciter les dispositions constitutionnelles et légales sur la conduite des relations internationales.

(1) *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8<sup>e</sup> éd. revue par NEZARD, 1927, t. 1<sup>er</sup>, p. 392.

## I. — DES PRINCIPES CONTROVERSEES

Tant les textes constitutionnels et légaux que leurs travaux préparatoires touchant aux compétences internationales des communautés et des régions semblent clairs : ils ne confèrent pas aux communautés et aux régions la compétence pour conclure des traités. L'article 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ne fait que confirmer, d'une manière purement redondante, le monopole du *treaty-making power* que l'article 68 de la Constitution réserve au Roi. Toutefois, en dépit des termes suffisamment précis des textes constitutionnels et légaux, les responsables communautaires et régionaux paraissent voir dans l'émergence de leurs collectivités sur le plan international une condition *sine qua non* de l'affirmation de leur identité et de leur autonomie.

La projection au plan international des activités communautaires et régionales est assurément une aspiration légitime qui trouve de sérieux fondements constitutionnels et légaux. Elle ne suscite pas, dans son principe, des controverses. C'est la conclusion des traités qui a provoqué des débats passionnés entretenus par une activité « conventionnelle » relativement soutenue de la Communauté française, inaugurée par l'accord de coopération du 3 novembre 1982 entre l'exécutif de la Communauté française et le gouvernement du Québec (2).

Les controverses ont atteint des dimensions suffisamment graves pour amener le Roi à lancer une mise en garde dans son allocution du 8 février 1983, prononcée à l'occasion de la cérémonie de la présentation des vœux de nouvel an (3).

Tout en reconnaissant que les réformes institutionnelles de 1980 comportaient des imprécisions et des lacunes favorisant de nombreux conflits de compétence, le chef de l'Etat a néanmoins été particulièrement précis pour ce qui est des relations extérieures :

« Certes, la Constitution permet aux Communautés de régler par décret la coopération internationale en certaines matières. Les conseils des Communautés peuvent, sur proposition de leur exécutif, donner leur assentiment aux accords conclus dans ces domaines.

» Mais, au niveau des relations internationales, la confusion, le chevauchement des activités, et plus encore la rivalité entre négociateurs officiels belges avec l'étranger, porteraient gravement atteinte au crédit de notre pays.

(2) *Documents juridiques internationaux*, vol. 2, n° 1, 1983, pp. 174-179.

(3) « Contrairement à ce qui semble se passer dans d'autres pays », écrit M. Molitor, « les Souverains belges considèrent leurs discours comme une intervention personnelle où ils expriment leurs idées propres avec bien entendu l'accord du gouvernement et sous sa responsabilité, mais où ils ne sont pas de purs et simples porte-paroles du gouvernement ». L'auteur ajoute qu'il incombe au Roi « de garder les intérêts permanents de la Nation et il peut — et doit — rappeler ceux-ci lorsqu'il l'estime nécessaire ou opportun » (MOLITOR, A., *La fonction royale en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1979, p. 85). Le discours que nous rapportons semble s'inscrire dans ce contexte. Interrogé à la Chambre par M. Schiltz qui mettait en cause l'opportunité d'une telle intervention, le Premier ministre en a assumé la responsabilité politique. (A.P., Chambre, 17 février 1983, p. 1401).

» C'est pourquoi les exécutifs sont associés aux négociations des accords internationaux dans les matières relevant de la compétence des conseils, tandis que le roi, c'est-à-dire le pouvoir exécutif national, reste le seul interlocuteur sur le plan international, en vertu de l'article 68 de la Constitution » (4).

Divers arguments sont avancés pour justifier la compétence des communautés à conclure des traités. D'aucuns s'attachent à déduire la *potestas contrahendi* des communautés d'une prétendue personnalité juridique internationale dont elles seraient dotées. Ainsi, selon M. K. Poma, ministre de la Communauté flamande chargé des Relations extérieures, « la Communauté flamande dispose de la personnalité civile (*sic*) internationale en ce qui concerne les matières culturelles et personnalisables. Elle peut donc signer des accords culturels » (5).

Le concept de personnalité internationale n'est certes pas dépourvu d'ambiguïtés. Si l'on adopte la définition usuelle, à savoir, l'aptitude à être titulaire de droits et d'obligations reconnus par le droit international, la personnalité internationale n'est assurément pas l'apanage des Etats (6) ; les organisations internationales et peut-être les individus en jouissent dans une certaine mesure (7). Quant aux Etats fédérés, leur subjectivité internationale prête à discussion. Si une partie de la doctrine est disposée à leur reconnaître une personnalité « partielle » ou « fonctionnelle » (8), d'autres auteurs semblent leur dénier toute personnalité internationale (9).

Ce qui paraît certain, en revanche, c'est que la personnalité internationale des entités composantes prend racine en droit constitutionnel interne. Trois conditions président à son existence : que la Constitution fédérale accorde aux collectivités fédérées la capacité d'agir au plan international, que celles-ci agissent dans les limites constitutionnelles, et qu'enfin, les Etats tiers reconnaissent cette personnalité juridique (10).

La première condition se doit d'être précisée. Il est généralement reconnu que c'est un attribut fondamental de la personnalité que de pouvoir contracter. Dans cette optique, c'est le *treaty-making power* qui conditionne l'exis-

(4) *Le Soir*, 9 février 1983.

(5) *Le Soir*, 10 février 1983.

(6) C.I.J., *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Rec., 1949, p. 178 ; O'CONNEL, D. P., « La personnalité en droit international », *R.G.D.I.P.*, 1963, pp. 7 et s.

(7) VAN BOGAERT, E., *Volkenrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1982, p. 26.

(8) BEIRLAEN, A., « Représentation diplomatique et consulaire », rapport au colloque de la S.B.D.I. sur « Les Etats fédéraux dans les relations internationales », *R.B.D.I.*, 1983, p. 176 ; OPPENHEIM-LAUTERPACHT, *International Law*, 8th ed., 1958, vol. I, p. 116 ; DAHM, G., *Völkerrecht*, Stuttgart, 1958, t. I<sup>er</sup>, p. 74.

(9) GIULIANO-SCOVAZZI-TREVES, *Diritto internazionale*, 2<sup>e</sup> éd., Milano, Giuffrè, 1983, t. I<sup>er</sup>, p. 543 ; LEBEUNE, Y., *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, Paris, L.G.D.J., 1984, pp. 409 et 412-414 ; CONFORTI, B., *Lezioni di diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1982, pp. 12-13.

(10) BEIRLAEN, *op. cit.*, p. 176.

tence de la personnalité internationale, et non l'inverse (11). La thèse qui cherche à fonder le *jus tractati* des communautés sur une prétendue personnalité internationale constitue par conséquent une pétition de principe.

Le droit international ne préjugeant nullement de la répartition interne des compétences, c'est au droit constitutionnel interne qu'il faut se référer pour déterminer si les entités composantes sont dotées du *jus contrahendi* (12).

L'article 25, alinéa 2, de la Constitution belge vise indistinctement tous les pouvoirs, qu'ils déploient leurs effets dans l'ordre juridique interne ou dans l'ordre juridique international. Les pouvoirs en matière de relations extérieures sont en conséquence « exercés de la manière établie par la Constitution ».

Ces principes essentiels semblent curieusement avoir été perdus de vue dans une importante note du gouvernement national (13) que M. Tindemans, ministre des Relations extérieures, n'a pas hésité de qualifier de « bible » pour les discussions ultérieures sur le partage des compétences en matière internationale (14). Abordant d'emblée la conclusion des traités, le document commence par affirmer qu'« il est ... impérieux de se référer au droit international public pour examiner le problème posé » et que « le traité international suppose, tout d'abord, pour être valablement conclu, des sujets de droit international ». La note poursuit : « ... au regard du droit international, l'Etat fédéral se présente comme un Etat unitaire. Seule la collectivité globale est directement régie par le droit international ».

Cette assertion ne vaut que pour la responsabilité internationale de l'Etat fédéral du chef d'actes internationalement illicites de ses entités composantes. Il s'agit du principe bien connu de l'unité de l'Etat qui domine l'aspect passif de la responsabilité internationale (15). Mais l'indifférence du droit international à l'égard de l'aménagement interne des compétences s'arrête là. Pour ce qui est des organes compétents à conclure les traités, le droit des gens « prend acte » (16) des dispositions constitutionnelles internes. C'est donc à tort, croyons-nous, que la note croit pouvoir

(11) SERENI, A. P., *Diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1962, t. III, p. 1378 ; SORENSON, M., *Manual of public international law*, London, Macmillan, 1968, p. 249 ; GREIG, D. W., *International law*, 2nd ed., London, Butterworths, 1976, p. 112 ; cf. BROWNLIE, I., *Principles of public international law*, Oxford, Clarendon press, 1979, p. 60.

(12) VOY. DONNABUMMA, M. R., *Il decentramento regionale in Italia e il diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 66 et 72.

(13) « Note du gouvernement à propos de la compétence des Communautés et des Régions dans le domaine des relations internationales (6 mai 1983) », D.P., Chambre, 4-VIII (1983-1984), n° 3, Annexe VIII.

(14) *Le Soir*, 13 mai 1983.

(15) La note cite C. A. COLLIARD (*Institutions des relations internationales*, Paris, Dalloz, 7° éd., n° 142) comme soutenant la thèse de l'unité de l'Etat fédéral en droit international. La citation est détachée de son contexte puisque l'auteur formule précisément le principe uniquement aux fins de la responsabilité internationale.

(16) GIULIANO-SGOVAZZI-TREVES, *op. cit.*, t. I<sup>er</sup>, p. 464.

s'appuyer sur la Convention de Vienne sur le droit des traités qui ne préjuge nullement de la capacité des entités fédérées à conclure des traités (17). Le projet présenté en 1966 par la Commission du droit international contenait un article 5, par. 2, qui reconnaissait cette capacité aux Etats fédérés pour autant qu'elle soit conférée par la constitution fédérale. Comme l'a démontré M. Lejeune, la circonstance que cette disposition n'ait pas été retenue dans le texte définitif, ne signifie pas que la Conférence de Vienne a désavoué les conclusions auxquelles la Commission était parvenue (18). Les articles 1<sup>er</sup>, 6, et 7, 2a (19), de la Convention, que la note invoque, sont donc dénués de pertinence.

Le document quitte ensuite provisoirement le terrain juridique pour développer des considérations d'ordre pratique : la conclusion des traités étant un instrument de la politique étrangère, elle obéit comme celle-ci à la tendance de tout Etat « à centraliser ses relations extérieures tant pour assurer sa propre cohésion que pour répondre au besoin de sécurité des Etats tiers ». C'est là une constatation d'une donnée sociologique qui, certes, a une grande part de vérité, et qui commande sans doute les aménagements constitutionnels d'Etats fédéraux étrangers. Mais elle est impuissante à régler elle-même le problème juridique du *jus tractati* des communautés qui devrait s'apprécier avant tout au regard des textes de droit positif belge. C'est curieusement en dernier lieu que la note aborde ces textes, pour étayer la thèse qu'elle croit avoir déduite du droit international. Invoquant l'article 68 de la Constitution combiné avec l'article 81 de la loi du 8 août 1980, le gouvernement ne reconnaît aux exécutifs (20) que le droit d'être associés aux négociations, étant entendu que cette association se limiterait à la « préparation des instructions destinées aux négociateurs ». « Si, d'autre part, dans une conférence diplomatique, des

(17) VAN DE CRAEN, F., « The Federated State and its Treaty-Making Power », *R.B.D.I.*, 1983, p. 381.

(18) *Le statut international des collectivités fédérées*, op. cit., p. 385.

(19) Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, la Convention s'applique aux traités entre Etats ; l'article 6 porte que « tout Etat a la capacité de conclure des traités », et l'article 7, 2a considère comme représentant leur Etat sans avoir à produire de pleins pouvoirs, les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité. A propos de cette dernière disposition, il faut cependant préciser qu'elle énonce les exceptions à la règle générale contenue dans le paragraphe 1<sup>er</sup> qui surbordonne la qualité de représentant d'un Etat à la présentation « des pleins pouvoirs appropriés ». Or, il résulte des travaux préparatoires que sont considérés comme « appropriés » les pleins pouvoirs émanant de l'organe compétent suivant le droit interne de chaque pays (*Y.I.L.C.*, 1959, II, p. 106 ; 1961, II, p. 38). Sur ce que la Convention de Vienne ne préjuge pas du *treaty-making power* des collectivités fédérées, voy. aussi l'interpellation de M. Van den Bossche, *A.P.*, Chambre, 2 juin 1983, p. 2435 (qui invoque, entre autres, l'article 3 de la Convention), et celle de M. Baert, *ibid.*, p. 2441.

(20) Le gouvernement vise ici aussi bien les exécutifs de communautés que les exécutifs de régions, infirmant ainsi les déclarations du ministre des Réformes institutionnelles lors des travaux préparatoires de la loi du 8 août 1980 qui ne reconnaissait la procédure d'association qu'en faveur des exécutifs régionaux (Voy. *A.P.*, Chambre, 4 août 1980, p. 3267 ; *D.P.*, Chambre, 1979-1980, n° 627/10, p. 148).

pleins pouvoirs sont exigés pour la participation à la conférence, ceux-ci, ne peuvent être établis que par le ministre des affaires étrangères ». La signature et la ratification demeurent le monopole du Roi.

Mais, prenant en considération l'article 59*bis* et l'article 16 de la loi du 8 août 1980, la note reconnaît que « les Communautés ont en vertu de la Constitution une compétence sur le plan international dans les matières relevant de leurs attributions ». Elles peuvent ainsi développer une activité internationale « en tant que personnes juridiques de droit public ». Le gouvernement central semble ainsi concéder une gamme étendue d'activités pouvant comporter des actions de promotion à l'étranger, l'ouverture des foires, des bureaux d'information, voire la conclusion d'accords techniques avec des entités fédérées étrangères, accords qui seraient soustraits au droit international public (21).

La thèse de la compétence exclusive du Roi pour conclure des traités est combattue par les communautés qui développent deux ordres de considérations. Le premier a trait à la prétendue personnalité internationale des communautés dans les matières culturelles et personnalisables. Les responsables communautaires en infèrent un *treaty-making power* dans les mêmes matières au profit des communautés (22).

Le caractère spécieux d'une pareille argumentation a déjà été suffisamment souligné, croyons-nous, pour qu'il soit permis de ne pas s'y appesantir outre mesure. Qu'il suffise de dire que, à supposer même que la compétence à régler par décret la coopération internationale dans les matières culturelles et personnalisables, et la compétence d'assentiment qui en est la concrétisation, puissent « engendrer » une personnalité internationale, celle-ci ne peut être que fonctionnelle ou partielle. Elle se limite aux activités internationales autorisées par la Constitution ou les lois qui la complètent. On ne saurait inférer de quelques manifestations parcellaires de la « personnalité internationale » — si tant est qu'elles existassent — un *treaty-making power* qui suppose un fondement constitutionnel distinct et suffisamment précis.

Le deuxième argument, repris par une partie de la doctrine, a plus de poids, puisqu'il prétend précisément à démontrer l'existence d'un tel fondement. Elle fait valoir que l'article 68 de la Constitution serait implicitement modifié par l'article 59*bis*, paragraphes 2 et 2*bis*, combiné avec l'article 16 de la loi du 8 août 1980 (23). Le problème de la révision implicite de l'arti-

(21) La coopération transfrontalière est le domaine d'élection de tels accords (voy. DECAUX, E., « La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des autorités ou des collectivités locales », *R.G.D.I.P.*, 1984, pp. 558-620).

(22) Voy. les déclarations de M. K. Poma, ministre de la Communauté flamande chargé des Relations extérieures, et de M. Geens, Ministre-Président de l'Exécutif flamand, *Le Soir*, 10 février 1983.

(23) Voy. les déclarations de M. Moureaux dans *Le Soir*, 10 février 1983. Voy. aussi les interventions de MM. Van den Bossche et Baert, *A.P.*, Chambre, 2 juin 1983, pp. 2437 et 2442.

de 68 s'est uniquement posé sous l'angle de la compétence d'assentiment que cet article réserve au Parlement national. Les débats qui ont précédé le vote de la loi du 20 janvier 1978 (24) qui a conféré cette compétence aux Conseils culturels pour les « traités culturels » ont été dominés par des objections d'inconstitutionnalité. Les termes « règlent par décret la coopération culturelle internationale » (25) postulaient-ils une telle attribution par dérogation à l'article 68? Dans la négative, seule une révision préalable de l'article 68 autorisait le « démembrement » de la compétence d'assentiment au profit des Communautés. Le législateur de 1978 a consacré la première thèse après que le Premier ministre eut sollicité l'avis de quatre juriconsultes qui soulignèrent le caractère défendable des deux thèses (26). Quoi qu'il en soit de la solution retenue, elle ne paraît pas avoir une quelconque pertinence au regard du *treaty-making power*. L'enjeu du débat était la compétence d'assentiment qui n'implique pas la capacité de conclure des traités. Si donc dérogation implicite il y a, elle ne peut se rapporter qu'à l'acte d'assentiment (27).

Mais la thèse fondée sur la compétence d'assentiment des conseils de communautés va plus loin en invoquant le paragraphe 2 de l'article 16 de la loi spéciale aux termes duquel, les traités en matières culturelles ou personnalisables « sont présentés au Conseil compétent par l'exécutif de la Communauté ». « Il est impossible de concevoir », déclare M. Moureaux, ministre président de l'exécutif de la Communauté française, « que l'exécutif habilité par la loi à soumettre les traités et accords à l'assentiment du Conseil n'ait pas aussi voulu négocier et signer cet accord. En la matière, le contreseing ministériel ne pouvait être donné » (28). Cette argumentation a trouvé son expression autrement plus subtile et achevée dans une étude de Y. Ceulers et D. Vandermalen (29).

(24) Voir la chronique SALMON-VINCINEAU, dans cette *Revue*, 1980, pp. 677-712.

(25) Article 59bis, paragraphe 2.

(26) *D.P.*, Sénat, 1977-1978, n° 236/2, p. 12.

(27) LEJEUNE, Y., « L'assentiment des conseils culturels aux traités internationaux de la Belgique relatifs à la coopération culturelle », *R.B.D.I.*, 1978-1979, pp. 192 et s. Il est vrai que lors des travaux parlementaires, le ministre des Réformes institutionnelles a concédé que l'article 59bis avait implicitement modifié l'article 68 en ce compris le *treaty-making power* du Roi (*D.P.*, Chambre, session 1979-1980, n° 627/10, pp. 127 et s.; LEJEUNE, Y., « Les compétences des Communautés et des Régions belges en matière internationale dans les travaux préparatoires de la réforme de l'Etat, juillet 1978-août 1980 », *R.B.D.I.*, 1983, p. 526).

Mais, non seulement cette position n'a plus été réitérée par la suite, mais encore, le gouvernement l'a contredite à plusieurs reprises. Il s'agit là d'une opinion erronée ou d'une méprise. Comme l'écrit M. Lejeune, « il n'a jamais été contesté que l'article 59bis, paragraphe 2, 3°, ne déroge pas à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 68 » (« Les régions et les Communautés ... dans les travaux préparatoires ... », *op. cit.*, p. 526, note 22); dans le même sens : DELPÉREZ, F., « Le Roi fait les traités », in *Hommage à Paul De Visscher*, Paris, Pédone, 1984, p. 62.

(28) *Le Soir*, 10 février 1983.

(29) « De volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid en de verdragrechtelijke bevoegdheid van de gemeenschappen inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden », *R.W.*, 1982, col. 817-826.

Les exécutifs de communauté ont repris cette argumentation à leur compte dans une note commune qu'ils ont adressée au Premier Ministre, en guise de réplique à la note gouverne-

Ces auteurs partent du principe de l'autonomie des exécutifs communautaires par rapport au pouvoir exécutif national. N'étant pas nommés et révoqués par le Roi, mais élus par les conseils et responsables devant eux, les membres des exécutifs ne sont pas des ministres au sens de l'article 68 de la Constitution. Ils ne peuvent dès lors couvrir les actes du Roi par le contresigne ministériel prescrit à l'article 64 de la loi fondamentale. Comme la coopération internationale dans les matières culturelles et personnalisables ressortit à la compétence exclusive des communautés (art. 59bis), fait-on valoir, les ministres nationaux ne pourraient davantage contresigner les actes posés par le Roi dans ces matières. Ils ne peuvent répondre de ces actes devant le législateur national, puisque la coopération internationale dans ces domaines échappe à ses compétences. Ils ne peuvent non plus être appelés à en rendre compte devant les conseils de communautés. L'on se trouve dès lors dans une impasse. Si l'on suit la thèse de la compétence exclusive du Roi pour la conclusion des traités, l'article 16, paragraphe 2, de la loi spéciale est vidé de son contenu. En effet, on imagine difficilement que l'exécutif de la Communauté, appelé à soumettre le traité à l'assentiment du conseil, puisse assumer la *responsabilité politique* d'un acte posé par le Roi. Il y a donc un conflit entre l'article 68, alinéa 1<sup>er</sup>, d'une part, et l'article 59bis, paragraphes 2 et 2bis de la Constitution et l'article 16, paragraphe 2, de la loi spéciale, d'autre part. La solution réside dans la primauté de l'article 59bis sur l'article 68, paragraphe 1<sup>er</sup> : l'exécutif de communauté est investi d'une compétence exclusive pour conclure les traités dans les matières culturelles et personnalisables (30).

Pour ingénieuse qu'elle soit, cette thèse ne résiste pas à l'examen. Elle repose en premier lieu sur une fausse prémisse. S'il est exact que les compétences communautaires sont exclusives, cela ne signifie nullement que l'État belge comporte désormais des composantes œuvrant chacune en totale indépendance. La réforme de l'Etat n'a pas eu pour effet de créer des centres de pouvoir totalement hermétiques, enserrés dans des sphères d'attributions étanches. Bien dans la ligne de l'esprit fédéral, elle a plutôt institué une exclusivité dans l'interdépendance. A cette fin, différentes formes de coopération et de concertation sont prévues (31). Pour paraphraser Montesquieu,

mentale précitée du 6 mai 1983. (*Le Soir*, 6 juin 1983). Voy. aussi l'intervention de M. Van den Bossche, A.P., Chambre, 2 juin 1983, p. 2438.

(30) *Ibidem*, col. 829 et s.; voy. et compar. MASSON, I., « Les compétences de la région et de la communauté en matière de relations internationales », *Wallonie*, 1983, p. 420 et s., dont l'argumentation, quoique moins circonstanciée, s'inspire des mêmes idées.

(31) Voy. l'association des régions aux décisions du pouvoir central en matière de politique de l'eau (art. 6, par. 4, 1<sup>o</sup>, loi spéciale), d'emploi (art. 6, par. 4, 3<sup>o</sup>, loi spéciale); l'assentiment du gouvernement central aux emprunts émis par les communautés et les régions (art. 14, loi spéciale); la concertation entre les exécutifs régionaux et l'autorité nationale sur différentes questions (art. 6, par. 2 et 3, art. 14, al. 3, art. 5, par. 3, loi spéciale); les procédures de codécision (art. 6, VI, al. 2, 1<sup>o</sup>, art. 5, par. 5, al. 1<sup>er</sup>, 2 et 4, art. 6, par. 1<sup>er</sup>, VI, al. 2, 2<sup>o</sup>); la coopération entre les communautés (loi spéciale, art. 92); les procédures de consultation (loi spéciale, art. 6, par. 1<sup>er</sup>, VI, al. 2, et art. 80).

l'Etat et les entités composantes sont, à bien d'égards, « obligés d'aller de concert ».

La conclusion et l'introduction dans l'ordre interne des traités s'inscrit dans ce contexte (32). Comme dans bon nombre d'Etats fédéraux, les exécutifs des communautés sont « associés aux négociations » (article 81, loi spéciale). Seule la compétence d'assentiment réservée aux conseils présente un caractère insolite au regard du droit comparé, les traités conclus par le pouvoir fédéral étant en principe soumis à l'approbation des chambres fédérales (33). Mais cette « spécificité belge » n'engendre pas à notre avis des incohérences constitutionnelles au point de postuler la méconnaissance des principes clairement énoncés dans la Constitution et la loi spéciale. Par l'acte d'assentiment, les conseils concourent à l'activité conventionnelle de l'Etat ; ils exercent une fonction de « haute tutelle » sur l'exécutif national. Il est vrai que l'article 16, paragraphe 2, consacre le principe de la solidarité ministérielle (34), de sorte qu'il est difficile d'admettre que l'exécutif communautaire réponde d'un acte qu'il n'a point posé lui-même (35). Bien qu'il s'agisse en l'occurrence d'une « inélégance juridique », nous ne croyons pas qu'elle soit à ce point grave qu'il faille bouleverser le système. Celui-ci postule l'exclusivité du *treaty-making power* du Roi. L'article 81 de la loi spéciale le confirme expressément en spécifiant que le Roi reste le seul interlocuteur sur le plan national. Surabondamment, les travaux parlementaires plaident en ce sens (36).

En revanche, ni la Constitution ni la loi spéciale ne renferment une disposition habilitant les communautés à conclure des traités. Il ne faut pas perdre de vue que les compétences des communautés comme des régions sont en principe d'attribution (37), et à ce titre, appellent une interprétation restrictive. Les articles 59*bis* et 59*ter* de la Constitution ne peuvent tout au plus conférer aux communautés qu'une compétence d'assentiment. Les termes « régler par décret » supposent uniquement « des dispositions législatives d'ordre interne » (38). Ils sont, partant, étrangers à la conclusion des traités, acte qui s'insère essentiellement dans l'ordre juridique international (39).

(32) Voy. CRAENEN, G., « De bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten in internationale aangelegenheden », *Liber Amicorum Frédéric Dumon*, Anvers, Kluwer, 1983, p. 718.

(33) LEJEUNE, Y., « Les Communautés et les Régions belges dans les relations internationales », *R.B.D.I.*, 1981-1982, p. 69.

(34) LEJEUNE, Y., « Les compétences des Communautés et des Régions belges en matière internationale dans les travaux préparatoires... », *op. cit.*, p. 522.

(35) Mais voy. DELFÉRÉE, *op. cit.*, p. 65 : « Si la responsabilité de l'exécutif communautaire peut être engagée à l'occasion de la procédure d'approbation, ce n'est pas pour avoir conclu l'accord culturel, mais c'est plus simplement pour l'avoir présenté (ou pour l'avoir soustrait) à la délibération de l'Assemblée ».

(36) Voy. les références à la note 43.

(37) MAST-DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk Recht*, 7<sup>e</sup> éd., Gand, Story, 1983, p. 52.

(38) DE MEYER, J., « La conduite des relations extérieures dans les matières qui relèvent de la compétence des communautés et des régions », *J.T.*, 1983, p. 497.

(39) Cf. DELFÉRÉE, *op. cit.*, p. 63. S'il fallait au surplus se référer au droit comparé, il suffirait de citer M. LEJEUNE qui écrit : « ... aucune constitution fédérale n'interdit expressément au

En outre, la prétendue paralysie de la responsabilité ministérielle, postulée par l'article 16, paragraphe 2, de la loi spéciale, risque de s'avérer une hypothèse d'école dans bien des cas. Dans la pratique, lorsque le Roi conclut un traité dont l'objet ressortit aux attributions des conseils, il prendra la précaution de suivre l'avis de leurs exécutifs sous peine de s'exposer à un refus d'assentiment du conseil de communauté. Au cas où le traité ainsi conclu vient néanmoins à se heurter à l'opposition de l'assemblée communautaire, l'exécutif communautaire, qui a agi en unisson avec le pouvoir central, en sera pleinement responsable devant le conseil. Par ailleurs, si jamais le Roi conclut le traité sans avoir respecté la formalité d'association prescrite par l'article 81, les exécutifs communautaires en seront de même responsables devant leurs assemblées. En effet, s'agissant d'une formalité substantielle, il leur incombait de s'opposer à son inobservation en saisissant le comité de concertation conformément à l'article 32 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles.

La doctrine estime dans sa grande majorité que l'article 59*bis* de la Constitution n'a en rien entamé le monopole du Roi dans la conclusion des traités internationaux (40). En prévoyant l'association des exécutifs aux négociations des accords, l'article 81 de la loi spéciale n'a point ébranlé cette exclusivité (41). En effet, pour vague qu'elle soit, l'on s'accorde généralement à reconnaître que l'association ne confère pas aux exécutifs un droit de veto (42). Les modalités que doit revêtir cette association ne sont cependant pas claires. S'agit-il d'une « règle de procédure interne à la Belgique », n'impliquant que « l'association à la préparation des dossiers » ou « des instructions », comme l'indiquent les travaux préparatoires (43)? Ou bien, l'association peut-elle comporter la participation aux négociations mêmes? A notre avis, la seconde formule est celle qui se concilie le mieux

gouvernement central de conclure des traités portant sur des matières relevant de la compétence des Etats membres. Du point de vue du droit international, l'Etat fédératif est pleinement souverain et doué d'une capacité entière » (*Le statut international des collectivités fédérées*, *op. cit.*, p. 292).

(40) DE MEYER, *op. cit.*, p. 499; CRAENEN, *op. cit.*, pp. 719 et s.; LEJEUNE, Y., « Rapport belge au colloque de la S.B.D.I. sur les Etats fédéraux dans les relations internationales », *R.B.D.I.*, 1983, p. 52; MASQUELIN, J., *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, p. 58; DELPÉRÉE, F., *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 1980, t. 1<sup>er</sup>, p. 407; WALEFFE, B., « La Belgique communautaire et les relations culturelles internationales », *R.B.D.I.*, 1977, p. 327; VERHOEVEN, J., « Les formes de la coopération culturelle internationale et la loi du 20 janvier 1978, *J.T.*, 1978, p. 377; voy. aussi l'avis des professeurs DELPÉRÉE, RIMANGUE, VAN IMPE et VANWELKENHUYZEN, *op. cit.*, p. 15; UYTENDAELE, M., et DOUTRELEPONT, C., « La conduite des relations extérieures des régions et des communautés : aspects juridiques », *Journal des procès*, 5 octobre 1984, p. 32.

(41) Comme d'aucuns l'ont craint lors des travaux préparatoires (*A.P.*, Sénat, 1979-1980, 23 juillet 1980, p. 2471; *D.P.*, Chambre 1979-1980, n° 627/10, p. 127).

(42) LEJEUNE, Y., « Les communautés et les régions belges dans les relations internationales », *op. cit.*, p. 67.

(43) Voy. les déclarations du Premier Ministre, *D.P.*, Sénat, S.E., 1979, n° 261/2, p. 221; *D.P.*, Sénat, S.O., 1979-1980, n° 434/2, p. 298; avis du C.E., *ibidem*, n° 434/1, annexe, p. 14; *A.P.*, Sénat, S.O., 1979-1980, 25 juillet 1980, p. 2591.

avec le texte de l'article 81. A condition de ne disposer que d'une voix purement consultative, les représentants des exécutifs devraient faire partie de la délégation belge en qualité de représentants de la Belgique (44).

Si l'article 81 se limite aux traités, aucune disposition constitutionnelle ni légale n'interdit au pouvoir central d'associer les exécutifs aux discussions lors de différentes réunions internationales. Les travaux préparatoires et la *ratio legis* de l'article 81 plaident plutôt en ce sens (45). Enfin, le monopole du Roi dans la conduite des relations extérieures n'interdit pas aux communautés et aux régions tout contact avec l'étranger. Ainsi qu'il a été dit, des missions techniques à l'étranger, des activités promotionnelles débouchant ou non sur des accords de nature administrative ou accords « transnationaux », voire « transfrontaliers », sont parfaitement concevables (46). En revanche, la Constitution dénie aux communautés et aux régions toute compétence à entretenir des relations de nature diplomatique ou consulaire (47).

Les controverses qui entourent l'interprétation des textes expliquent sans doute les errements de la pratique qu'il nous faudra aborder dans la section suivante.

## II. — UNE PRATIQUE CONFUSE

Les développements importants se limitent essentiellement à trois domaines : la conclusion des traités, la participation aux réunions internationales, et la représentation à l'étranger.

### A. — Conclusion des traités.

La pratique dans la conclusion des traités touchant aux matières relevant des compétences des communautés paraît quelque peu confuse et hésitante. Ses contours précis ne semblent pas encore s'être fixés définitivement, encore qu'on assiste à des formules de compromis.

Selon un procédé « transitoire », arrêté de commun accord le 15 octobre 1982 entre les exécutifs de communauté et le gouvernement central, la conclusion des accords culturels, dont les négociations avaient déjà été

(44) LEJEUNE, Y., « Rapport belge au colloque de la S.B.D.I. », *op. cit.*, p. 53 ; cf. DE MEYER, *op. cit.*, p. 499, qui ne juge pas cette formule obligatoire, mais souhaitable.

(45) LEJEUNE, Y., « Les compétences ... dans les travaux préparatoires », *op. cit.*, pp. 532 et s. et 536, où le gouvernement s'est engagé à consulter les exécutifs régionaux dans l'élaboration du droit dérivé au sein des C.E. Voy. aussi CRAENEN, *op. cit.*, p. 721, et LEJEUNE, « Les communautés et les régions dans les relations internationales », *op. cit.*, p. 66.

(46) Voy. et compar. DE MEYER, *op. cit.*, p. 598 ; CRAENEN, *op. cit.*, p. 722.

(47) Article 68, alinéa 1<sup>er</sup>, combiné avec l'article 66, par. 2 ; voy. BEIRLAEN, A., *op. cit.*, p. 178. Cet auteur relève par ailleurs le caractère tout à fait exceptionnel d'une telle prérogative en droit comparé (p. 183). En outre, la réforme institutionnelle n'ayant pas créé de « sous-nationalité » (RIGAUX, F., « Les règles de droit délimitant leur propre domaine d'application », *Ann. de dr.*, 1983, p. 316), toute activité internationale fondée sur le lien de nationalité paraît être exclue.

engagées par le pouvoir national, devait se matérialiser comme suit : l'accord-cadre devait être signé par les représentants de l'exécutif national, tandis que les protocoles d'application étaient signés par les représentants des communautés, chacun pour ce qui le concerne, le représentant du ministère des relations extérieures se contentant de « prendre acte » (48). Cette formule de compromis fut utilisée à plusieurs reprises, mais dut se heurter bientôt à l'opposition de l'exécutif flamand. Ce dernier estimait que l'intervention du représentant du ministre des Relations extérieures portait atteinte à la « compétence exclusive » des communautés en la matière. Bien que partageant sur le fond la position de son homologue flamand, l'exécutif de la Communauté française a regretté, par la bouche du ministre-président, M. Moureaux, cette rupture unilatérale ne pouvant servir à ses yeux que la « politique unitariste » du ministre des Relations extérieures (49).

L'on peut se demander si un tel mécanisme ne heurte pas les règles constitutionnelles et légales. Il convient à cet égard de distinguer deux hypothèses. Ces « protocoles » peuvent être considérés comme de simples arrangements administratifs, ne participant pas de la nature d'un traité au sens de l'article 68 de la Constitution (50). Ce peuvent aussi être de véritables accords de droit international public conclus en vertu d'une délégation du pouvoir central avec l'accord de l'autre partie contractante. La licéité d'un pareil procédé, dont on connaît des applications dans la pratique des Etats fédéraux, doit s'apprécier au regard du droit constitutionnel belge, plus particulièrement à la lumière des règles qui président à la délégation des compétences. Le droit public belge admet la délégation des compétences pour autant qu'elle porte sur des mesures complémentaires accessoires. Elle doit en outre être limitée quant à son objet et à son but (51). En matière de traités, une pratique bien établie, et dont la constitutionnalité ne paraît pas être sérieusement mise en cause, l'a consacrée sous la forme d'accords en forme simplifiée. Mais la question soulevée en l'espèce présente une toute autre dimension : peut-on admettre qu'une délégation ait pour effet d'altérer la répartition des compétences entre l'autorité centrale et les communautés? Peut-on concevoir une délégation de l'autorité centrale vers les communautés? Il ne s'agit plus en l'espèce d'une délégation au sein d'un même organe, mais d'un pouvoir constitué en faveur d'un autre. On peut s'interroger si pareille délégation est limitée « quant à son objet et à son but » (52). La formule biscornue de « prise d'acte » paraît cependant

(48) *Le Soir*, 27 décembre 1982 et 10 février 1983.

(49) La formule continue toutefois d'être appliquée (voy. la réponse du ministre des Relations extérieures à la question n° 20 de M. Suykerbuyk du 2 novembre 1984, *Bull. Q.R.*, Chambre, 4 décembre 1984, n° 5 ; Conseil de la Communauté française, *C.R.I.*, n° 6 (1984-1985), 6 mars 1985 ; *La Libre Belgique* 26/27 janvier 1985).

(50) Sur ces accords, voy. MASQUELIN, *op. cit.*, pp. 30 et s.

(51) Voy. MAST et DUJARDIN, *op. cit.*, p. 113.

(52) CRAENEN semble reconnaître la constitutionnalité de cette formule lorsqu'il écrit que les exécutifs communautaires et régionaux « kunnen met andere staten dan België contact

conçue sinon pour dénier une telle délégation, du moins pour en atténuer les effets.

Que la pratique ne soit pas définitivement fixée résulte des débats parlementaires sur le projet de loi portant approbation de l'accord instituant une Fondation européenne, fait à Bruxelles le 29 mars 1982 (53). L'objet de cet instrument rentre partiellement dans la sphère des compétences communautaires (54). Ce que le ministre des Relations extérieures a d'ailleurs reconnu, en déclarant que « la ratification finale n'aura lieu qu'après que les conseils de communauté auront donné leur approbation ». Plusieurs sénateurs se sont élevés contre le fait que les exécutifs de communauté n'avaient pas été associés à la conclusion de cet accord (55). Des garanties ont été exigées quant à la représentation des communautés au sein des organes institués par l'accord. L'article 10 réserve deux sièges à chaque Etat au sein du Conseil. Il a été demandé que pour la Belgique, chaque communauté désigne un représentant. Aux termes de l'article 13, le comité exécutif est constitué à raison d'un membre par Etat partie et en ayant la nationalité. Le vœu a été formulé que ce représentant soit désigné par alternance par les communautés (56).

Tout en réitérant la thèse que la conclusion des traités appartient au Roi, sous réserve de l'assentiment des communautés, le ministre des Relations extérieures a concédé que le verbe « associer » dont use l'article 81 de la loi spéciale « n'a pas de signification juridique » précise. Une « solution pragmatique » était donc souhaitable.

Pour ce qui est de la représentation au sein des organes, le ministre a précisé :

« Ne perdons pas de vue — dans ce domaine, je donne une réponse précise — que la Communauté européenne ne connaît que les Etats. Les traités sont approuvés par eux et c'est donc chaque Etat qui désigne ses représentants au sein des organes de la Communauté. Il nous appartient de régler nos problèmes internes par le biais de textes constitutionnels et légaux.

» Ainsi que l'a signalé M. Lagasse, même s'il n'est pas précisé dans les textes constitutionnels et légaux que nous avons approuvés en 1980, un représentant d'une communauté ne peut pas représenter l'autre communauté et celles-ci ne peuvent pas représenter l'Etat en tant que tel » (57).

opnemen en akkoorden met uitvoerend karakter sluiten, voor zover zij de bestaande internationale verdragen niet doorbreken » (*op. cit.*, p. 722).

(53) Voy. *D.P.*, Sénat, 505 (1982-1983), n° 1, et le rapport fait au nom de la Commission des relations extérieures par M<sup>me</sup> De Baeker-Van Ocken, *D.P.*, Sénat, 505 (1982-1983), n° 2.

(54) La Fondation a pour mission de promouvoir une meilleure connaissance du patrimoine culturel européen et de développer une plus grande compréhension de l'intégration européenne (art. 5, *D.P.*, Sénat, 505, [1982-1983], n° 1).

(55) Voy. les interventions de M<sup>me</sup> Petry, et M. Lagasse, *A.P.*, Sénat, 21 décembre 1983, pp. 662-665.

(56) Voy. l'intervention de M. Lagasse, *ibid.*, p. 665.

(57) *A.P.*, Sénat, 21 décembre 1983, pp. 666 et s.

Au demeurant, a soutenu le ministre, l'accord n'a pas pour objet de promouvoir une politique culturelle dans le cadre de la Communauté. Ce n'est que lorsque la Fondation prendra incidemment des initiatives sur le plan culturel que les communautés pourront être associées aux activités de la Fondation. D'autre part, les membres du Conseil siègent à titre individuel, de sorte qu'ils ne peuvent être considérés comme des représentants des pouvoirs qui les désignent. Le comité préparatoire qui est déjà en fonction est composé de onze membres, désignés par les Etats membres et par la Commission européenne. La Belgique y est représentée par le professeur Cereuxe nommé par le ministère des Relations extérieures (58).

Cette acception de « matières culturelles » a été contestée par M. Humblet, qui a insisté sur l'aspect sociologique de la notion de culture qui véhicule une conception plus large, englobant les activités visées par l'accord (59).

Lors de la séance du 28 mars 1984, le ministre a excipé du caractère inter-étatique du traité pour dénier aux communautés le droit de signer l'accord et l'accès direct à ses organes, tout en se montrant disposé à la concertation avec les communautés lorsqu'il s'agissait de définir la position de la Belgique au sein des organes de la Fondation.

Ouvrant une parenthèse sur la représentation des communautés à l'étranger, et la conclusion des traités culturels, le ministre a fait une déclaration qui, selon ses propres dires, pouvait provoquer la surprise. L'on sait en effet que la position initiale du gouvernement quant à la représentation des communautés et des régions à l'étranger, tendait à leur dénier tout droit de représentation autonome à caractère diplomatique. Le ministre des Relations extérieures avait adressé des instructions aux postes diplomatiques à l'étranger. Aux termes de ces directives : les missions à l'étranger projetées par les communautés et les régions devaient faire l'objet de contacts préparatoires avec les services compétents du ministère des relations extérieures ; il incomberait aux postes diplomatiques à l'étranger de s'occuper des missions ainsi préparées et dont ils seraient prévenus à l'avance ; si ces postes étaient contactés directement par des autorités communautaires ou régionales en vue de l'organisation d'une telle mission, ils devaient en référer au ministère des Relations extérieures ; les postes diplomatiques et consulaires belges à l'étranger ne pouvaient correspondre qu'avec le seul ministère des Relations extérieures (60). Or, le ministre a, devant le Sénat, adopté une position nettement en retrait, en reconnaissant aux communautés le droit de nommer des attachés culturels qui seraient les représentants de leur communauté (61). Et le ministre d'ajouter : « De onderhandeligen

(58) Déclaration de M. De Keersmaeker, secrétaire d'Etat aux Affaires économiques et à l'Agriculture, *A.P.*, Sénat, 15 février 1984, p. 1279.

(59) *Ibid.*, p. 1282.

(60) *Le Soir*, 10 février 1983.

(61) *A.P.*, Sénat, 28 mars 1984, p. 2037.

over een cultureel akkoord moeten worden gevoerd door de gemeenschappen of door iemand die ze daarvoor hebben aanvaard » (62). Il importe de relever que c'est une interprétation extensive de la notion « d'association » qui semble désormais prévaloir au point d'en dénaturer le sens. Car c'est bien d'une négociation conduite exclusivement par « des plénipotentiaires » des communautés dont il s'agit.

Le ministre n'est cependant pas allé jusqu'à reconnaître aux communautés un *jus tractati* inconditionnel dans les matières de leur compétence. Il s'est en effet retranché non plus derrière des arguments de pur droit constitutionnel, mais derrière l'attitude éventuelle de l'Etat cocontractant. Si ce dernier estime que l'accord à conclure devrait lier l'Etat belge en manière telle que les manquements éventuels puissent lui être imputables, alors il conviendrait de respecter la Constitution belge. Le ministre poursuit :

*« Dan is het de Koning die een verdrag sluit, met de consequentie dat de Koning niet kan ondertekenen als hij politiek niet gedekt is door iemand uit de nationale regering. Dat lid uit de nationale regering heeft anderzijds geen bevoegdheid op cultureel gebied en heeft geen zitting in de executieven van de gemeenschappen. Dit vormt een probleem. Wij hebben die grondwet in die stand gelaten. Het staat zo nog altijd vermeld. Dat is de vraag. Ofwel sluiten de gemeenschappen een akkoord, maar dat bindt de Belgische Staat niet. Als het andere land dat wel wil moet het en bonne et due forme gebeuren, volgens onze grondwet. Dat is het constitutioneel probleem. Daar kunnen wij op het moment niets aan veranderen. Ofwel vinden wij een pragmatische oplossing, ofwel wordt de Grondwet opnieuw gewijzigd » (63).*

Il est important de noter que par ces déclarations, le ministre se départit sensiblement de la position antérieure du gouvernement, exprimée dans la note précitée du 6 mai 1983 (64). La nouvelle position constitue en dernière analyse une adhésion à la thèse des communautés fondée sur une incompatibilité entre l'article 59*bis* et l'article 68 de la Constitution, thèse qui a été précédemment exposée. L'on s'avoue quelque peu perplexe devant cette évolution : au lieu de s'en tenir aux textes constitutionnels et légaux formulés de façon suffisamment précise, le ministre épouse une argumentation peu convaincante. Mais la conclusion qu'il en tire est claire : pour peu que l'Etat étranger y consente, les communautés peuvent conclure des traités, mais l'Etat belge ne saurait dans ce cas encourir aucune responsabilité internationale pour inexécution. Ce revirement semble être inspiré par des considérations plus politiques que juridiques. En définitive, le ministre ne voit plus d'objection de principe au *treaty-making power* des communautés. L'obstacle est d'ordre pratique : la reconnaissance par l'Etat cocontractant. A notre avis, l'acquiescement de l'autorité centrale au *jus tractati* des communautés va à ce point à l'encontre des textes positifs qu'il ne saurait

(62) *Ibid.*, p. 2038.

(63) *A.P.*, Sénat, 28 mars 1984, p. 2038.

(64) *Voy. supra*, p. 533.

ouvrir la voie à la formation d'une coutume constitutionnelle (65). La reconnaissance de l'Etat étranger ne pourrait pas davantage « purger » un vice d'inconstitutionnalité interne. Il n'en demeure pas moins que la validité de l'accord ainsi conclu par la communauté ne serait pratiquement pas mise en cause dans l'ordre international.

Dans cette perspective, la reconnaissance par l'Etat étranger cocontractant suffirait aussi à doter les communautés de la personnalité juridique internationale. C'est ce que le ministre a confirmé *a contrario* en répondant à la question de savoir si les communautés en étaient pourvues : « ... *zijn zij het nog niet, want zij moeten als dusdanig worden erkend volgens het internationaal recht door degenen met wie zij zo een verdrag sluiten* » (66).

Force est de concéder qu'en dépit de leur inconstitutionnalité, les accords conclus par les communautés avec les Etats étrangers devraient bien être considérés comme des traités de droit international public lorsque l'Etat étranger est disposé à leur reconnaître cette qualité avec le consentement du gouvernement central belge.

La jurisprudence internationale, quoique passablement indigente en la matière, semble plaider en ce sens. Il s'agit de la décision de la Commission européenne des droits de l'homme dans la troisième affaire de Chypre (67). L'on sait qu'à la suite des affrontements communautaires de 1963, l'ordre constitutionnel de l'île a connu des bouleversements avec le retrait des représentants turcs des postes qui leur étaient réservés. Cette crise s'est aggravée depuis l'intervention turque de 1974. Tirant argument de ces événements, la Turquie excipait devant la Commission de l'incapacité du gouvernement requérant à agir au nom de la République de Chypre. La Commission a relevé en premier lieu que le gouvernement requérant était reconnu sur le plan international comme le gouvernement de la République de Chypre, avant de faire observer : « Même en supposant qu'une incompatibilité avec la Constitution de 1960 puisse influencer sur la validité des

(65) « Il ne peut y avoir de coutume », écrit le professeur VELU, « que dans le cadre des règles écrites et seule une pratique qui se concilie avec celles-ci peut engendrer une coutume » (*Notes de droit public*, éd. 1979-1980, P.U.B., vol. 1, p. 91) ; voy. aussi MAST et DUJARDIN, *op. cit.*, p. 100.

(66) *A.P.*, Sénat, 28 mars 1984, p. 2038. Voy. et compar. en doctrine MALLMANN, W., « Völkerrecht und Bundesstaat », in STRUPP-SCHLOCHAUER, *Wörterbuch des Völkerrechts*, t. III, p. 641 : « *Unmittelbar entscheidet nicht sie (la Constitution nationale) darüber, ob die Gliedstaaten sind Völkerrechtssubjekte werden, sondern die Völkerrechtliche Anerkennung. Die Gliedstaaten sind Völkerrechtssubjekte kraft völkerrechts, nicht kraft Landesrechts* ».

Certains pays refuseraient cependant de traiter directement avec les communautés. Il s'agirait de la Grèce, de la Roumanie et de la Yougoslavie (Vlaamse Raad, doc. 8 [1984-1985], n° 9, 14 janvier 1985, pp. 13 et 17 ; Conseil de la Communauté française, doc. 167 [1984-1985], n° 1, 22 janvier 1985 ; déclaration du ministre des Relations extérieures, *A.P.*, 2 juin 1983, p. 2446).

(67) Décision du 10 juillet 1978, *Chypre c. Turquie*, req. 8007/77, *Annuaire*, v. 21, p. 229.

requêtes, ... il faut non seulement tenir compte du texte de cette Constitution, mais aussi de son *application pratique*, en particulier depuis 1963 » (68).

Il faut certes se garder d'abuser des analogies et d'attribuer à ces considérants une portée qui dépasse leur contexte. Mais comment ne pas admettre que la reconnaissance internationale sacrifie les textes constitutionnels à leur application effective, quelque inconstitutionnelle soit-elle? Comment ne pas résister à la tentation de transposer ces énoncés au contexte belge? Dans les deux cas, ne s'agit-il pas en définitive d'apprécier la validité internationale d'un acte juridique international posé par un organe constitutionnellement incompétent? Mieux, dans le cas belge, la pratique semble au surplus recueillir désormais l'assentiment général, fût-ce au mépris des textes. En définitive, ce dont le droit international « prend acte » paraît être la « Constitution vivante », si profond soit le fossé qui la sépare de la « Constitution écrite ».

Sous ce rapport, les déclarations du ministre des Relations extérieures paraissent augurer un « *de facto treaty-making power* » (69) au profit des communautés dont les prémices ont déjà été posées. Ainsi, le 7 février 1984, le Président de l'exécutif de la Communauté française, M. Ph. Moureaux et le chargé d'affaires à l'ambassade de la république populaire du Bénin ont signé, à Bruxelles, un accord qui porte sur l'ensemble des matières ressortissant aux compétences de la Communauté française (culture, éducation, santé, affaires sociales, recherche scientifique). C'est le premier accord que la Communauté française ait signé avec un Etat souverain, selon M. Moureaux (70).

D'autres accords similaires, qui traduisent une politique d'ouverture de la Communauté française vers l'Amérique latine, ont suivi. Le 16 octobre 1984, M. Moureaux et M. Ernesto Cardenal, ministre de la Culture du Nicaragua, ont signé un accord portant sur l'ensemble des compétences de la communauté. Les deux parties contractantes s'engagent à organiser des échanges dans les domaines de l'éducation, de la culture, des affaires sociales et de la santé. Des échanges de professeurs, d'experts, ainsi que d'œuvres culturelles et artistiques, des stages, l'octroi de bourses, et des programmes, notamment dans le secteur de l'alphabétisation, sont également prévus. Les parties s'engagent en outre à développer la coopération

(68) *Ibid.*, p. 229. (C'est nous qui soulignons).

Compar., VERDROSS, A., et SIMMA, B., *Universelles Völkerrecht*, Berlin, Duncker-Humblot, 1976, p. 64 : « *Die Frage, welche Staatsorgane zum Abschluß von Völkerrechtverträgen befugt sind, bestimmt sich nach der wirksamen Verfassung* ».

(69) DI MARZO, (L.), *Component Units of Federal States and International Agreements*, Sijthoff-Noordhoff, 1980, p. 48.

(70) Conseil de la Communauté française, *C.R.I.*, n° 6 (1983-1984), p. 13. Il est permis de se demander si les autorités étrangères qui concluent sciemment des accords avec les composants d'un Etat au mépris de ses dispositions constitutionnelles ne commettent pas une ingérence illicite dans les affaires intérieures de cet Etat (voy. BERNHARDT, R., *Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat*, Köln-Berlin, 1957, p. 22).

dans le domaine du sport (71). Interrogé par la presse, le ministre des Relations extérieures aurait déclaré : « La Communauté française a le droit de conclure à son niveau des accords de ce genre » (72). Cette déclaration s'inscrit dans la ligne logique de la « nouvelle position » du gouvernement central. Elle n'en doit pas moins être mise en rapport avec une autre affirmation du ministre selon laquelle ces accords « ne lient pas l'Etat belge » (73). Cette précision peut s'interpréter de diverses manières. Le ministre estime peut-être que ces accords sont des traités internationaux conclus par la communauté en vertu d'une compétence exclusive que lui reconnaît le droit interne. Dans cette hypothèse, il est concevable que, en cas d'inexécution de l'accord, seule la communauté puisse encourir une responsabilité internationale, à l'exclusion de l'Etat belge (74). La formule peut aussi signifier que la communauté ne pouvait conclure le traité qu'en tant qu'organe de l'Etat belge, et que la formalité prescrite par la pratique interne, à savoir le procédé de « prise d'acte », n'ayant pas été observée, il s'agit d'un acte *ultra vires* inopposable à l'Etat belge (75). Enfin, le ministre peut voir dans ces accords de simples contrats dont la violation ne peut engager en soi la responsabilité de l'Etat fédéral (76). A défaut de précision supplémentaire sur ce point, il serait hasardeux d'opter pour une interprétation ou une autre. Mais si la première prévalait, elle serait la consécration définitive du *jus tractati* des communautés, du moins au plan interne. La dernière interprétation, en revanche, ne vide pas le contentieux, car il est évident que la qualification de l'autorité fédérale n'est guère déterminante à elle seule quant à la question de savoir si l'on est en présence d'un traité ou non.

Si les communautés flamande et française revendiquent un *treaty-making power* propre, la position de la communauté germanophone est beaucoup

(71) Le texte de l'accord est reproduit dans les *Documents juridiques internationaux*, 1985, n° 1, pp. 119-121.

(72) *Ibid.*

(73) Voy. l'annexe à la présente étude, et la réponse du ministre des Relations extérieures à la question n° 20 de M. Suykerbuyk du 2 novembre 1984, *Bull. Q.R.*, Chambre, 4 décembre 1984, n° 5.

(74) Voy. DAVID, E., « Responsabilité des Etats fédéraux dans les relations internationales », *R.B.D.I.*, 1983, pp. 490 et 497. A l'appui de la responsabilité exclusive de l'Etat fédéré, on invoque, entre autres, la considération que l'Etat tiers, en contractant avec l'entité fédérée, aurait reconnu la compétence exclusive de celle-ci en la matière, de sorte qu'il ne pourrait par la suite mettre en jeu la responsabilité de l'autorité fédérale, sous peine de se heurter à l'exception d'estoppel. (DAVID, *op. cit.*, p. 498). A la Chambre, M. Van den Bossche s'est prévalu de ce raisonnement pour réfuter les thèses du ministre qui, sur ce point, a refusé de répondre en estimant que la question méritait un plus ample examen. (*A.P.*, Chambre, 2 juin 1983, p. 2449). Cette réponse jette le doute sur la validité de cette première interprétation des propos du ministre sur l'inopposabilité des accords à l'Etat belge.

(75) Mais la sanction normale en pareil cas ne réside-t-elle pas plutôt dans la nullité ?

(76) Voy. PAZARCI, H., *Responsabilité internationale des Etats en matière contractuelle*, Ankara, 1973, pp. 27-40 ; VAN BOGABERT, *op. cit.*, pp. 173 et 182 et s. Cette interprétation paraît la plus plausible, car le ministre a bien insisté, lors des débats parlementaires, que les communautés ne pouvaient conclure que des « contrats » (*A.P.*, 2 juin 1983, pp. 2446 et 2448). Mais il est vrai que cette position semble avoir évolué depuis (voy. *supra*, p. 543).

moins affirmée à cet égard. Bien que désormais dotée d'attributions identiques en matière internationale par l'article 59<sup>ter</sup>, paragraphe 2, de la Constitution (77) et la loi du 31 décembre 1983 (78), la communauté germanophone ne semble pas jusqu'ici préoccupée outre mesure par cette controverse. Dans sa déclaration de politique générale, le président de l'exécutif, M. Fagnoul, s'est gardé de prendre une position explicite sur ce point. Il s'est borné à émettre le vœu que l'exécutif soit associé à la négociation des accords culturels, en particulier ceux conclus avec des pays germanophones. Il s'est en outre engagé à promouvoir la coopération transfrontalière par des mesures concrètes (79). A notre connaissance, aucun accord avec l'étranger n'a été jusqu'à présent conclu par la communauté germanophone (80).

#### B. — *Participation aux réunions internationales.*

Pas plus que la conclusion des traités, la participation des communautés et des régions aux conférences internationales ne semble à l'abri de controverses.

C'est avant tout la représentation des communautés aux réunions du Conseil des ministres des Communautés européennes, traitant des matières relevant de leurs compétences, qui a donné lieu à de graves différends entre le ministre des Relations extérieures et les exécutifs de communauté.

Le ministre des Relations extérieures avait suggéré une formule d'association aux fins de la représentation de la Belgique à la réunion C.E.E. du « Conseil des ministres responsables des Affaires culturelles réunis au sein du Conseil ». La Belgique devait être représentée par un membre du gouvernement national. Toutefois, les représentants des exécutifs communautaires pouvaient siéger au sein de la délégation belge. Le représentant du gouvernement ne pouvait engager la délégation belge que « moyennant ... l'accord » des représentants des trois communautés (81).

On sera frappé par le caractère conciliant de la proposition. En effet, le ministre ne se refuse pas seulement à une interprétation exégétique de l'article 81 de la loi spéciale qui limite l'association à la conclusion des traités. Il va bien plus loin en incluant dans la délégation belge des représentants des communautés, et surtout en leur accordant apparemment un droit de veto, ce qui va à l'encontre de l'interprétation généralement admise de l'article 81 en doctrine et dans les travaux préparatoires (82).

(77) Tel que révisé le 1<sup>er</sup> juin 1983.

(78) Voy. les articles 5 et 81 qui renvoient respectivement aux articles 16 (compétence d'assentiment) et 81 (association à la négociation des traités) de la loi spéciale du 8 août 1980.

(79) Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Ausführlicher Bericht*, 1983-1984, n° 5, p. 120.

(80) L'on apprend néanmoins que les représentants de la Communauté germanophone ont siégé en qualité d'observateurs à la commission mixte belgo-allemande, instituée en exécution d'un accord-cadre, et ce aux côtés des représentants des deux autres communautés (*Gazet van Antwerpen*, 5 juillet 1984).

(81) Déclaration de M. Tindemans, *A.P.*, Sénat, 4 juillet 1984, p. 2762 ; voy. aussi la lettre du ministre au *Soir*, 7-8 juillet 1984.

(82) Voy. *supra*, p. 538.

Et pourtant, les exécutifs de communauté ont repoussé cette formule et, en guise de protestation, ont refusé de prendre part aux travaux du Conseil (83). Dans un communiqué commun publié au lendemain de l'incident, MM. Moureaux et Poma faisaient observer qu'à leur estime, les communautés auraient dû être représentées « sur un pied d'égalité » avec le gouvernement national. Ils étaient disposés à une représentation « tricéphale » et avaient fait des propositions en ce sens. Elles se seraient heurtées à l'« intransigeance » du ministre des Relations extérieures (84). Outre la thèse classique, mais contestable, de l'exclusivité des compétences dans les matières culturelles, qui postulerait une représentation directe et autonome au plan international sur base de l'article 59*bis* de la Constitution (85), les ministres de communauté invoquaient des précédents, tels que la réunion des ministres de la Culture des Dix à Naples (1982) et à Athènes (1983) où les communautés ont joui d'une représentation autonome (86).

Le ministre des Relations extérieures a combattu ces arguments par des considérations tirées non du droit interne belge, mais du droit communautaire. Il a d'abord opéré une distinction entre des réunions formelles et informelles. Les réunions de Naples et d'Athènes, a déclaré le ministre, avaient un caractère informel et les participants y étaient invités à titre personnel. Dans ces conditions, rien ne s'opposait à ce que les membres des exécutifs des communautés participent de façon autonome à ces travaux. En revanche, la réunion de Luxembourg revêtait un caractère formel, ce qui impliquait l'obligation pour la Belgique de respecter l'article 146 du traité de Rome, ainsi conçu (87) : « Le Conseil est formé par les représentants des États membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres ». Dès lors, les communautés n'étant pas « membres de la C.E.E. », et les membres de leurs exécutifs n'appartenant pas au gouvernement national, « la Belgique, pour pouvoir participer valablement à cette session du Conseil, devait obligatoirement être représentée par un membre du gouvernement national » (88).

La thèse du ministre mériterait à notre avis d'être nuancée. Le droit communautaire, comme le droit international général, ne préjuge pas en

(83) Voy. *Le Soir*, 23-24 juin 1984.

(84) *Le Soir*, 23-24 juin 1984 et 7-8 juillet 1984.

(85) Voy. aussi l'intervention de M. Baert, A.P., Chambre, 25 juin 1984, p. 3568.

(86) Voy. la déclaration de M. Moureaux, ministre-président de l'exécutif de la Communauté française, au sujet de la réunion de Naples (Conseil de la Communauté française, C.R.I., n° 4 [1983-1984], p. 49, ainsi que sa déclaration sur la réunion d'Athènes : « Une invitation à cette réunion m'avait été adressée par M<sup>me</sup> Mercuri, ainsi qu'à M. Poma, responsable des Affaires culturelles de la Communauté néerlandophone. M. Poma et moi-même occupions donc, lors de cette réunion d'Athènes, le siège de la Belgique » (*ibid.*, C.R.I., n° 2 [1983-1984], p. 38).

(87) Art. 2 du Traité instituant un conseil unique et une commission unique des Communautés européennes.

(88) A.P., Sénat, 4 juillet 1984, p. 2762 ; voy. aussi la lettre du ministre Tindemans au *Soir*, 7-8 juillet 1984, et les réponses de MM. Bertouille, ministre de l'Éducation (F) et Coens, ministre de l'Éducation (N), A.P., Chambre, 25 juin 1984, pp. 3571 et s.

principe de l'aménagement des compétences au sein des Etats membres (89). Ce principe a été énoncé à propos de l'exécution du droit dérivé par les Etats membres (90). Rien n'exclut *a priori* qu'il soit appliqué à la désignation des organes chargés de représenter l'Etat membre au sein des instances communautaires. Les Etats membres devraient disposer d'une certaine latitude pour aménager leur représentation en fonction de leur ordre constitutionnel interne. En utilisant les termes « chaque gouvernement y délègue un de ses membres », les auteurs du traité ont vraisemblablement eu égard au *plerumque fit*. A la vérité, la *ratio legis* de cette disposition procède d'une considération d'ordre pratique : en exigeant que chaque gouvernement délègue un de ses membres, les auteurs du traité ont voulu faire en sorte que les décisions communautaires ensuite « assumées » au niveau de l'exécution sur le plan national » (91). Dès lors, la représentation de l'Etat par un membre de l'exécutif d'une entité composante, dotée au plan interne de la compétence exclusive pour l'exécution des décisions du Conseil, loin de méconnaître ce but, contribue au contraire à sa réalisation. En conséquence, l'art 146 n'interdit pas à notre avis que l'Etat belge soit représenté par un ministre membre de l'exécutif communautaire lorsque le Conseil traite d'une matière ressortissant à la compétence exclusive des communautés (92). Ce que l'article 146 exclut, c'est qu'il se produise pour ainsi dire une « scission » de l'Etat membre en entités distinctes dotées d'une représentation propre et autonome. La représentation au sein du Conseil étant indissociable de la qualité de membre, les Communautés n'y ont aucune vocation propre. Toutefois, la représentation de l'Etat belge par un représentant des communautés nous semble difficilement conciliable avec le monopole dont jouit le Roi dans la conduite des relations internationales (93). Ici aussi l'obstacle réside plutôt dans le droit interne (94).

(89) Voy. DONNARUMMA, *op. cit.*, pp. 70 et s.

(90) Voy. C.J.C.E., 15 décembre 1971, aff. 51-54/71, *Rec.*, 1971, p. 1151 ; 27 septembre 1979, aff. 230/78, *Rec.*, 1979, 2771 ; 2 février 1982, aff. 68/81, *Rec.*, 1982, p. 153 et les conclusions de l'avocat général CAPOTORTI, p. 162.

(91) WAELBROECK, LOUIS, VIGNES, DEWOST, AMPHOUX et VERGES, *Le droit de la Communauté économique européenne*, éditions de l'Université de Bruxelles, 1979, vol. 9, p. 108 ; voy. aussi HOUBEN, P.-H., *Le Conseil des ministres des Communautés européennes*, Sythoff-Leyde, 1964, pp. 124 et s.

(92) Voy. et comparez la déclaration de M. Moureaux selon laquelle, le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies aurait récemment admis la formule d'une coprésidence de la délégation belge par des ministres communautaires dans les conférences portant sur des matières qui relèvent de leurs compétences (*Le Soir*, 7-8 juillet 1984).

(93) Voy. cependant CRAENEN, *op. cit.*, p. 721. On ne saurait cependant exclure *a priori* des contacts directs des régions et des communautés avec d'autres organes des Communautés européennes (voy. par exemple, pour la définition de la politique régionale européenne les exemples cités par DONNARUMMA, *op. cit.*, pp. 141 et s.).

Il ressort ainsi d'une réponse du Ministre-Président de la Région wallonne, M. Dehousse, que l'exécutif régional a entrepris des démarches directes auprès de la Commission des Communautés européennes en vue d'obtenir certains prêts (voy. Conseil régional wallon, *C.R.I.*, n° 8 [1983-1984], pp. 12 et s.).

(94) Un accord est récemment intervenu sur la représentation des communautés au Conseil des ministres de la Culture des C.E. Il est prévu que les représentants des exécutifs de commu-

La délimitation des compétences entre les communautés et le pouvoir central s'avère délicate dans bien des domaines. Il en est ainsi de l'enseignement où cette difficulté rejaillit nécessairement sur la qualification des matières traitées par les conférences internationales d'éducation aux fins de l'association des communautés à leurs travaux. Interrogé sur les raisons pour lesquelles les exécutifs des communautés n'avaient pas été informées de la treizième session de la Conférence permanente des ministres européens de l'Éducation, tenue à Dublin du 10 au 12 mai 1983, les deux ministres nationaux de l'Éducation ont répondu que les questions discutées relevaient des attributions du pouvoir national. Le thème principal ayant trait à l'enseignement secondaire obligatoire, l'on se trouvait en présence d'une des matières soustraites à la compétence des communautés par l'article 59bis, par. 2, 2<sup>e</sup> de la Constitution (95). L'autre argument avancé par les ministres est en revanche beaucoup moins convaincant. Ils ont fait valoir que l'invitation à la Conférence avait été adressée par le gouvernement irlandais au ministre national de l'Éducation en personne. Ce raisonnement, que le gouvernement national semble tenir pour les réunions et conférences internationales en général (96), n'est guère décisif en soi. On voit mal en effet un gouvernement étranger ou une organisation internationale s'évertuer à dégager la délimitation précise des compétences entre l'État belge et ses composantes, alors qu'en Belgique même, cette délimitation s'avère particulièrement ardue. À cette importante marge d'erreur possible, s'ajoute la contestation par le pouvoir national du principe même d'une représentation autonome des communautés. Or, le droit international répugne à toute immixtion inconsiderée dans l'organisation interne des États. Partant, non seulement le tact et des considérations d'ordre pratique, mais surtout le principe de non-ingérence plaident pour une invitation au gouvernement national. Une telle invitation ne préjuge évidemment pas en soi d'une représentation éventuelle des entités composantes qui devrait se régler entre le gouvernement national et ces entités sur base du droit interne essentiellement.

Une telle représentation ne semble pas si inusuelle qu'on puisse le croire. Ainsi, la Communauté française aurait-elle été représentée, au niveau

nauté siègeront aux côtés du ministre des Relations extérieures qui assumera la représentation officielle de la Belgique. Toutefois, les représentants des communautés seront autorisés à prendre la parole en fonction des questions traitées. Et surtout, la délégation belge ne prendra position que s'il y a unanimité en son sein. Dans le cas contraire, elle s'abstiendra. (Voy. *Le Soir et De Standaard*, 17-18 novembre 1984.)

(95) *Bull. Q.R.*, Chambre, 13 mars 1984, n° 19, p. 1816 et 6 mars 1984, n° 18, p. 1702.

(96) Voy. la réponse du Premier Ministre, interrogé sur la représentation de la Belgique aux réunions d'institutions internationales sur des matières culturelles, où le chef du gouvernement affirme que seul l'État belge est reconnu dans le forum international comme sujet de droit international, cela impliquant que les organisations internationales adressent leurs invitations à l'État belge (*Bull. Q.R.*, Chambre, 10 juillet 1984, n° 36, p. 3459). L'obstacle de principe à la représentation de l'État belge par ses entités composantes ne réside pas à notre avis dans l'ordre international, mais dans l'ordre interne.

ministériel, à la Conférence européenne des ministres chargés des Affaires familiales, à la Conférence U.2000 (problèmes universitaires), et à la Conférence des ministres européens responsables du sport (97).

Les problèmes de représentation ne se limitent pas aux institutions européennes, loin s'en faut. Des critiques ont été formulées contre la composition du comité belge à l'UNESCO. Certains parlementaires ont réclamé son remplacement par un comité mixte flamand-wallon qui serait chargé de définir la politique de la Belgique au sein de l'organisation. Ici aussi on argue de la compétence exclusive des communautés dans les matières traitées par l'UNESCO (98). Le ministre de l'Education nationale a mis l'accent sur les aspects politiques de certains débats récents au sein de l'UNESCO pour faire observer que, dans ce domaine, la politique culturelle internationale présentait des liens étroits avec la politique extérieure de l'Etat. La conception de celle-ci incombant au département des Relations extérieures, une représentation de la Belgique par les communautés exclusivement n'était guère envisageable. Le ministre s'est toutefois montré disposé à chercher des formules de compromis (99).

La situation de l'UNESCO illustre de façon singulière une donnée indéniable des relations internationales contemporaines : l'absorption croissante des matières apparemment techniques par le politique. Dans un monde où les rapports interétatiques recouvrent quasiment tous les aspects de la vie sociale, il est peu de domaines qui ne revêtent une connotation politique, qui ne traduisent une certaine conception de la société internationale. Pour s'influencer réciproquement, les Etats usent d'une gamme complexe d'instruments qui, quoique d'apparence anodine, peuvent traduire une volonté politique. Dans un tel contexte, il est artificiel de vouloir faire le départ entre le culturel et le politique. D'ailleurs, c'est souvent par ces matières dites « techniques » que s'amorcent les rapprochements ou s'entament les distanciations « diplomatiques » (100). La diplomatie du 20<sup>e</sup> siècle dispose de moyens à la mesure des intérêts complexes dont il entend assurer la

(97) Voy. la réponse de M. Moureaux à la question n° 4 de M. Lagasse du 27 octobre 1983, *Bull. Q.R.*, Conseil de la Communauté française, n° 1, 1983-1984, p. 5 ; *De Standaard*, 29-30 juin 1985 (représentation de la Belgique par un membre de l'exécutif régional wallon et par les délégués de l'exécutif flamand lors de l'adoption du projet de convention contre la violence dans les stades par les ministres européens responsables du sport).

(98) Voy. *D.P.*, Sénat, 5-XX (1983-1984), n° 2, p. 7 ; voy. aussi *A.P.*, Chambre, 25 juin 1984, pp. 3571 et s.

Voy. les interventions de M. Van Elewycck, *A.P.*, Chambre, 25 juin 1984, p. 3569, de M. Baert, *ibid.*, p. 3573, et de M<sup>me</sup> Maes, *A.P.*, Sénat, 21 juin 1984, p. 2707.

(99) En dépit des promesses répétées du gouvernement national, la représentation de la Communauté germanophone au sein du Comité belge de l'UNESCO ne semble pas encore réalisée (voy. la réponse du ministre de l'Education nationale [F] à M. Eicher, *A.P.*, Sénat, 21 juin 1984, pp. 2706 et 2709).

(100) La pratique diplomatique foisonne d'exemples. Ainsi, à la suite d'un incident de frontière avec la Tchécoslovaquie, l'Autriche, Etat fédéral, a demandé l'ajournement des journées culturelles austro-tchécoslovaques prévues à Vienne (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14 et 15 novembre 1984).

sauvegarde. Il est difficile de ne pas paraphraser Clausewitz : « La culture est (dans une certaine mesure) la continuation de la politique par d'autres moyens ». Instruits par ces réalités et le droit comparé, les auteurs de la loi du 8 août 1980 n'ont fait que confirmer le monopole naturel du Roi dans la conduite des relations extérieures sans aucune réserve.

La représentation des régions, dotées de compétences en principe plus « techniques » que celles des communautés, semble soulever moins de controverses. Dans les domaines impliquant des compétences régionales, l'exécutif est associé aux travaux préparatoires de différentes commissions mixtes. Ses représentants participent aux réunions organisées par le ministre des Relations extérieures pour l'étude ou l'élaboration des programmes C.E.E. L'exécutif dispose en outre d'une représentation directe au sein de différentes institutions à caractère européen dont notamment, la Conférence des Régions de l'Europe du Nord-Ouest ainsi que la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (101). D'autre part, M. Féaux, ministre de la Région wallonne pour l'Environnement, faisait partie de la délégation belge (102), dirigée par le secrétaire d'Etat national à l'Environnement (103), à la Conférence multilatérale sur les pluies acides qui s'est tenue en juin 1984 à Munich.

### C. — Représentation à l'étranger.

Le ministre des Relations extérieures a fait une importante déclaration au sujet de la représentation des communautés à l'étranger, à laquelle il a déjà été fait allusion, et qui mérite d'être reproduite *in extenso* :

*« Ik ben bereid te aanvaarden dat iedere gemeenschap eventueel een cultureel attaché benoemt waar ze dit wenst. Die zou dan een bureau krijgen op de ambassade, hij zou het diplomatiek statuut hebben maar er werken onder de administratieve leiding van de ambassadeur. Anders zou het kunnen dat iemand met een diplomatiek statuut een incident verwekt of erbij betrokken wordt en de ambassadeur ter plaatse zou niet kunnen opgevorderd of geraadpleegd, wat tot onmogelijke situaties aanleiding zou kunnen geven. Dit doet echter in niets af aan de bevoegdheid van de cultureel attaché als vertegenwoordiger van zijn gemeenschap » (104).*

Cette déclaration traduit un net fléchissement de la position antérieure axée sur la « canalisation » vers le ministère des Relations extérieures des contacts des régions et des communautés avec l'étranger (105).

(101) La réponse de M. Damseaux, ministre de la Région wallonne chargé des Relations extérieures, à la question n° 9 de M. Dejardin du 12 décembre 1983, Conseil régional wallon, *Bull. Q.R.*, n° 1 (1983-1984), p. 12.

(102) Voy. la déclaration de M. Féaux, Conseil régional wallon, *C.R.I.*, n° 13 (1983-1984), p. 12.

(103) Réponse du ministre des Relations extérieures à la question n° 181 de M. Darras, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1983-1984, n° 42, p. 3495.

(104) *A.P.*, Sénat, 28 mars 1984, p. 2037.

(105) Cette position « centralisatrice » s'était concrétisée par l'envoi d'instructions aux postes diplomatiques et consulaires à l'étranger (voy. *supra*, p. 542) qui leur interdisaient notamment toute correspondance directe avec les communautés ou les régions, en réaction

La nouvelle politique tendant à reconnaître aux communautés un embryon de « légation active » est en passe de se matérialiser. On apprend qu'au cours d'une réunion périodique entre les ministres chargés des Relations extérieures de l'Etat, des communautés et des régions, le principe de l'envoi d'attachés culturels dans les grandes ambassades aurait été acquis. Leur statut correspondrait à celui décrit par le ministre dans sa déclaration précitée, avec cette précision que leur désignation par les communautés serait soumise à « l'accord » du département des Relations extérieures (106).

Le statut d'attaché culturel ne laisse pas d'être ambigu. D'après les renseignements ci-dessus, il semblerait que la représentation autonome des communautés soit essentiellement « fonctionnelle ». « L'octroi » du statut diplomatique, l'assentiment du ministère des Relations extérieures à leur désignation, et leur insertion dans la structure administrative de l'ambassade, laissent en revanche augurer une dépendance « organique » des attachés culturels à l'égard du ministère des Relations extérieures (107). En somme, au plan international, l'Etat belge apparaîtra comme Etat accréditant. La nomination des attachés culturels, ainsi que la notification de cette nomination au ministère des Affaires étrangères de l'Etat accréditaire, devraient officiellement émaner du ministère des Relations extérieures. De même, c'est l'Etat belge qui devrait répondre des actes internationalement illicites de ces attachés. C'est l'Etat belge toujours qui devrait consentir à

probablement au décret du Conseil de la communauté française créant un Commissariat général aux Relations internationales (*M.B.* du 31 août 1982). Ce décret remplace celui du 19 décembre 1979 (voy. la chronique de cette *Revue*, n° 1626) en y apportant les modifications terminologiques nécessitées par les lois de réformes institutionnelles de 1980, ainsi que les modifications de fond touchant aux compétences élargies des communautés (voy. Conseil de la communauté française, Rapport présenté au nom de la Commission des relations internationales par M. J. Hoyaux, *Doc.* 14 [1981-1982], n° 2). L'article 10 de ce décret est ainsi conçu :

« 1. Le Commissariat général correspond librement et directement avec les autorités et institutions publiques et privées, belges et étrangères.

« 2. Dans le cadre de ses missions, il peut faire appel à l'assistance des postes diplomatiques belges, avec lesquels il peut correspondre directement ».

Des objections d'incompatibilité de cette disposition avec l'article 68 de la Constitution et l'article 81 de la loi spéciale ont été formulées (voy. l'intervention de M. Grafé, *Doc. Cons. C.R.I.* n° 4 [1981-1982], p. 14). Appelé à donner son avis, le Conseil d'Etat s'est borné à observer : « Il va de soi que le Conseil de Communauté ne peut imposer d'obligation qu'aux autorités qui relèvent de sa compétence. Il peut certes permettre au Commissariat général de correspondre librement. Il ne pourrait pas imposer aux postes diplomatiques belges de donner suite à ces correspondances » (Rapport Hoyaux, *op. cit.*, annexe 2, p. 13).

Il est à noter que le Conseil d'Etat s'abstient prudemment de se prononcer sur la question de principe de la constitutionnalité d'une telle pratique. L'avis n'exclut nullement que cette pratique puisse s'instaurer moyennant l'assentiment du ministère des Relations extérieures. (106) *Le Soir*, 7-8 juillet 1984.

(107) Vlaamse Raad, *doc.* 8 (1984-1985), n° 9, Verslag namens de Commissie voor Financiën en Begroting uitgebracht door de heer F. Vermeiren, p. 17 : « De culturele attachés zouden dan hetzelfde statuut krijgen als die van de departementen van landbouw en landsverdediging : zij zouden dus rechtstreeks afhankelijk blijven van hun departement maar tevens ondergeschikt aan de Ambassadeur waar zij op post zouden zijn ».

la levée de l'immunité diplomatique. En cas de rupture des relations diplomatiques, les attachés culturels devraient être rappelés avec les autres membres de la mission. Par contre, dans leurs activités de représentation, les attachés ne recevraient d'instructions que de leurs communautés respectives. Leurs contacts avec les autorités de l'Etat accréditaire engageraient la communauté qu'ils représentent. Ils pourraient ainsi négocier des accords culturels.

Situation hybride donc, dont on peut se demander si elle a des équivalents en droit comparé, et si elle ne sera pas source de difficultés. Seule la pratique le démontrera. Toutefois, d'ores et déjà, il est permis de s'interroger sur la compatibilité de cette formule « d'autonomie fonctionnelle » avec l'exclusivité des compétences du Roi dans la conduite des relations internationales, en ce compris la représentation à l'étranger (108).

Comme exemple de contacts des communautés avec les postes diplomatiques étrangers en Belgique, on signalera le télégramme de condoléances adressé à l'ambassadeur de l'Union soviétique par le Président du Conseil de la Communauté française à l'occasion du décès de M. Y. Andropov (109).

Enfin, il arrive de plus en plus que des autorités étrangères en visite en Belgique traitent directement avec les responsables des communautés. C'est ce qui s'est passé lors de la récente visite de M. Lang, ministre français de la Culture, qui a eu des entretiens avec l'exécutif de la Communauté française, à l'issue desquels divers accords de coopération culturelle ont été signés (110).

## CONCLUSION

Il serait hasardeux de tirer des conclusions catégoriques d'une pratique hésitante et contradictoire. La conduite autonome de leurs relations extérieures par les communautés et les régions, dans les matières de leurs compétences, est loin d'être acquise dans sa « plénitude ». La pratique offre cependant certains linéaments d'un *treaty-making power* autonome au profit des communautés. Des contacts officiels, quoique sporadiques, semblent se nouer avec des autorités étrangères de haut niveau. Une représentation autonome à l'étranger est esquissée. Il n'appartient en principe pas au juriste de se prononcer sur l'opportunité d'une telle évolution (111). En

(108) Voy. *supra*, et l'étude récente du professeur BEIRLAEN, « Het legatierrecht van deelstaten van federale staten. Theorie en praktijk », *T.V.B.*, 1984, p. 326 où l'auteur réitère sa thèse en faveur du monopole de représentation du Roi.

(109) Conseil de la Communauté française, *Résumé des débats*, 1983-1984, n° 9, p. 3.

(110) La déclaration de M. Moureaux devant le Conseil de la Communauté française, *Résumé des débats*, session 1984-1985, n° 1.

(111) On ne peut cependant s'empêcher de rappeler qu'en droit comparé, l'Etat fédéral jouit d'un monopole de principe dans la conduite des relations internationales, dont les raisons résident dans ces propos clairvoyants de MADISON : « *This class of powers forms an obvious and essential branch of the federal administration. If we are to be one nation in any respect, it clearly ought to be in respect to other nations* » (*The Federalist*, n° 42).

revanche, au plan du droit constitutionnel interne, sous l'angle duquel elle doit être appréciée essentiellement, elle ne laisse pas de susciter quelques appréhensions. Les textes constitutionnels et légaux sont en effet suffisamment précis : la conduite des relations extérieures demeure la compétence exclusive du Roi. Cette exclusivité ne doit cependant pas être entendue dans un sens trop restrictif. Elle n'interdit pas les initiatives qui ne porteraient pas atteinte à l'unité de la politique étrangère de l'Etat central et qui seraient poursuivies selon des formes ne s'apparentant pas aux attributs essentiels de la personnalité internationale. S'il est en effet exact que les dispositions constitutionnelles, une fois adoptées, se détachent de la volonté de leurs auteurs pour mener une vie propre en fonction des circonstances politiques, ce divorce entre la « Constitution écrite » et la « Constitution vivante » connaît des limites : la pratique ne peut aller à l'encontre des dispositions formelles. A vouloir trop plier les textes aux formules de compromis dictées par des considérations politiques, l'on risque finalement de compromettre l'autorité et la crédibilité de la Constitution et des lois qui la complètent.

L'enjeu du débat sur les compétences internationales des communautés et des régions n'est pas la prédisposition de l'ordre juridique international à reconnaître des collectivités autres que des Etats. Il a trait aux préceptes de l'Etat de droit tel qu'il est conçu en Belgique. A cet égard, si l'évolution que nous avons décrite venait à se consolider, il serait nécessaire d'aligner les textes sur les nouvelles réalités en révisant l'article 68 de la Constitution, de manière à mettre fin au monopole du Roi dans la conduite des relations extérieures. L'obstacle naturel à l'épanouissement externe des compétences communautaires et régionales n'est pas dans l'ordre international, mais bien dans l'ordre juridique belge.

### Annexe

Le Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement présente ses compliments à l'Ambassade de ... et a l'honneur de se référer à la Convention que le Ministre de l'Education nationale de la République de ... a conclu avec l'Exécutif de la Communauté française et qui a porté notamment sur la culture, la santé, les affaires sociales et la recherche scientifique appliquée aux matières précitées.

Le Département se félicite vivement de la conclusion de cet accord qui rendra plus étroit les liens existant entre la ... et la Communauté.

Il croit néanmoins utile de rappeler que cet accord ne peut lier en aucun cas l'Etat belge.

8 novembre 1984.