

LA PRATIQUE BELGE RELATIVE AUX ACCORDS BILATÉRAUX DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

PAR

Philippe GAUTIER

ASSISTANT À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE
DE LOUVAIN

Parler des accords bilatéraux de coopération au développement demande que soit d'abord explicitée la notion d'« *accords bilatéraux de coopération* » avant d'examiner ceux d'entre eux qui sont conclus en matière d'*aide au développement*. En effet, les conventions qualifiées « de coopération » ne sont pas limitées au secteur du développement et se rencontrent dans d'autres domaines tels que l'économie, la science (1), l'énergie, la culture, le tourisme, ...

En Belgique, les accords bilatéraux de coopération sont principalement conclus dans trois secteurs : la culture, l'économie et l'aide au développement.

L'*accord bilatéral de coopération* possède un profil spécifique. Il se présente comme un traité cadre de coopération, dessinant un canevas indéterminé et lacunaire, qu'il est indispensable de compléter par des arrangements ultérieurs afin d'assurer son exécution (2). Ainsi, les Etats signataires de tels accords s'obligent uniquement à « s'efforcer de coopérer » et définissent les lignes générales de la coopération future, en précisant que tout engagement concret fera l'objet d'un accord ultérieur.

Les articles des accords de coopération reproduits ci-dessous illustrent ce schéma :

« Article I

Les Parties contractantes encourageront toutes les activités susceptibles de contribuer à une meilleure connaissance des différents aspects de leurs cultures respectives.

(1) Voy. J. Touscoz : « Les accords bilatéraux de coopération scientifique et technique », in *A.F.D.I.*, 1968, pp. 682 et suiv. ; ID., *La coopération scientifique internationale*, Editions techniques et économiques, Paris, 1973.

(2) Cfr. J. Touscoz, *La coopération scientifique internationale*, op. cit., p. 81 ; R. PREIZWERK, « Les accords de coopération technique avec les pays en voie de développement », in *Annuaire suisse de droit international*, 1964, pp. 69-72 ; M. FLORY, « Essai de typologie de la coopération bilatérale pour le développement », in *A.F.D.I.*, 1973, pp. 69 et suiv.

A cet effet, elles s'engagent à favoriser et à développer, dans la mesure de leurs possibilités, la coopération entre les deux pays dans les domaines des arts, de l'éducation, des sciences et des activités socio-culturelles.

...

« Article VII

En vue de l'application du présent accord, il sera constitué une Commission mixte permanente comprenant au maximum huit membres.

La Commission mixte comprendra deux sections :

l'une belge, l'autre sénégalaise, qui se réuniront en séance plénière au moins une fois tous les trois ans, alternativement en Belgique et au Sénégal, pour définir le programme d'exécution du présent accord, ainsi que ses conditions financières.

La Commission mixte pourra faire appel à des experts. »

(Accord culturel Belgique-Sénégal du 31 décembre 1975, M.B., 24 mars 1978).

« Article 1^{er}

Les Parties Contractantes s'efforceront de créer des conditions favorables à la coopération économique, industrielle, scientifique et technique à long terme, prenant à cet effet toutes dispositions dans un esprit libéral.

...

Article 2

Les Parties Contractantes estiment qu'il existe des possibilités de coopération mutuellement avantageuses dans un certain nombre de domaines, et notamment dans les suivants :

- Industries métalliques et mécaniques.
- Industrie navale et équipements portuaires.

...

La Commission mixte dont question à l'article 7 ci-après, s'efforcera d'élaborer un programme indicatif destiné à concrétiser la coopération à long terme dans les domaines prévus au présent Accord ou dans ceux qui se présenteraient ultérieurement.

Article 3

...

A cet effet, et en vue de consolider les liens d'une coopération durable, les Parties Contractantes encourageront la conclusion de contrats à long terme entre personnes physiques et morales en Belgique et/ou au Grand-Duché de Luxembourg et les organismes et entreprises bulgares correspondants. »

...

(Accord de coopération économique, industrielle, scientifique et technique U.E.B.L.-Bulgarie du 26 mars 1976, M.B., 27 mars 1976).

« Article 1^{er}

Le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Royaume du Maroc conviennent de réaliser dans la mesure de leurs possibilités, des objectifs de coopération technique.

...

Article II

Chaque gouvernement s'efforcera de mettre à la disposition de l'autre le personnel de coopération nécessaire à l'exécution des dispositions qui seront arrêtées en application de l'article 1^{er}.

Article III

Le Gouvernement du Royaume de Belgique contribuera *suivant les dispositions qui seront arrêtées en application de l'article 1^{er}*, à la formation des cadres marocains notamment par la mise à la disposition du Gouvernement du Royaume du Maroc de bourses d'études et de stages.

...

Article IV

Le Gouvernement du Royaume de Belgique *est disposé en application de l'article 1^{er}*, à participer à l'étude et à la réalisation de projets spécifiques nationaux ou entrant dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux.

...

Article V

Les conditions et modalités d'application des articles II, III et IV seront déterminées par voie d'accords particuliers.

...

Ceux-ci fixeront notamment les modalités d'intervention des deux gouvernements dans la rémunération et les avantages qui seront alloués au personnel de coopération, ainsi que les obligations éventuelles de chaque gouvernement dans la réalisation de projets spécifiques. »

(Convention générale de coopération technique (coopération au développement) Belgique-Maroc du 28 avril 1965, *M.B.*, 5 octobre 1965).

* * *

Les *accords bilatéraux de coopération au développement* (ou *conventions générales d'assistance technique*) (3) constituent un instrument juridique particulier au moyen duquel la Belgique fournit une *aide technique* à certains pays en voie de développement.

Cette forme d'assistance n'épuise pas le secteur de l'aide au développement car celle-ci s'exerce également de manière multilatérale, principalement par le biais d'organismes internationaux (4).

La coopération au développement (ou assistance technique) s'est à l'origine inscrite dans les relations entre Etats nouvellement indépendants et leurs anciennes métropoles (5). Ensuite, elle s'est rapidement étendue à des pays qui ne connaissaient pas cette particularité historique.

(3) « On entend par « assistance technique » le mode de coopération internationale ... qui consiste dans la mise à la disposition du pays bénéficiaire d'un certain nombre de prestations l'aidant à accélérer sa croissance » ; R. YAKEMTOHOUK, « La coopération technique bilatérale », in *Cultures et développement*, 1969-1970, vol. II, nos 3-4, p. 569.

(4) Par ex. :

- Organes et Institutions spécialisées de l'O.N.U. (P.N.U.D., UNICEF, UNITAR, F.A.O., F.I.D.A. ...),
- Banques de développement,
- Diverses organisations internationales : C.E.E. (F.E.D.), O.C.D.E. ...,
- Organisations non gouvernementales (O.N.G.) ; Médecins sans frontières ... cfr. : Projet de loi contenant le budget du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la coopération au développement pour l'année budgétaire 1985. — rapport de la commission du Sénat — *Annales P. Sénat*, 5, VIII (1984-1985), n° 3.

(5) Traité général d'amitié, d'assistance et de coopération (Belgique - Congo, 29 juin 1960). Convention générale de coopération et d'assistance technique (Belgique - Rwanda, 13 octobre 1962, *M.B.*, 18 avril 1963).

La Belgique a ainsi conclu une trentaine de conventions de coopération avec de nombreux pays en voie de développement (6) :

- | | | |
|------------------|------------------------------|---|
| 1. Zaïre | 29 juin 1960 | (traité général d'amitié, d'assistance et de coopération) |
| 2. Rwanda | 13 octobre 1962 | <i>M.B.</i> , 18 avril 1963 |
| 3. Burundi | 29 juillet 1963 | Loi d'approbation, 25 mars 1969 |
| 4. Tunisie | 15 juillet 1964 | <i>M.B.</i> , 8 février 1966 |
| 5. Pérou | 22 janvier 1965 | <i>M.B.</i> , 22 mai 1969 |
| 6. Chili | 27 janvier 1965 | |
| 7. Maroc | 28 avril 1965 | <i>M.B.</i> , 5 octobre 1965 |
| 8. Malaisie | 2 décembre 1966 | |
| 9. Côte d'Ivoire | 7 juin 1968 | |
| 10. Sénégal | 1 ^{er} juillet 1968 | |
| 11. Zaïre | 23 août 1968 | |
| 12. Indonésie | 16 juin 1969 | |
| 13. Chili | 24 juin 1969 | (remplace 27 janvier 1965) |
| 14. Cameroun | 24 février 1970 | |
| 15. Niger | 10 mai 1971 | |
| 16. Colombie | 19 octobre 1971 | |
| 17. Algérie | 30 juin 1972 | |
| 18. Zaïre | 28 mars 1976 | (remplace 23 août 1968) <i>M.B.</i> ,
28 août 1976, 1 ^{er} février 1977 |
| 19. Seychelles | 5 septembre 1977 | |
| 20. Vietnam | 11 octobre 1977 | |
| 21. Surinam | 31 juillet 1979 | |
| 22. Equateur | 10 mars 1980 | |
| 23. Sri Lanka | 23 janvier 1981 | |
| 24. Bangladesh | 22 mai 1981 | |
| 25. Gabon | 20 juillet 1982 | |
| 26. Angola | 26 juillet 1983 | |
| 27. Chine | 14 novembre 1983 | |
| 28. Tanzanie | 3 janvier 1984 | |
| 29. Tunisie | 11 octobre 1984 | (remplace 15 juillet 1964) |
| 30. Niger | 25 avril 1985 | (remplace 10 mai 1971) |

Convention générale de coopération et d'assistance (Belgique - Burundi, 29 juillet 1963).
Voy. par ex. : R. YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, pp. 569 et suiv. ; J. BRASSINE, « L'assistance technique belge au Congo, juillet 1960-juin 1968 » in *Chronique de politique étrangère*, 1968, pp. 281 et suiv.

(Pour le cas de la France, voy. par ex. M. LIGOT, « Les accords de coopération entre la France et les Etats africains et malgaches d'expression française », in *La Documentation française*, 1964, pp. 159 et suiv. ; G. FISCHER, « L'assistance technique de la France aux Etats nouveaux », in *A.F.D.I.*, 1967, pp. 92 et suiv. ; J. VAUDIAUX, « L'évolution politique et juridique de la coopération franco-africaine et malgache », in *R.G.D.I.P.*, 1970, pp. 922 et suiv.).

(6) Sources : A.G.C.D., rapports annuels ; Direction des Traités du Ministère des Affaires étrangères.

Le nombre relativement important de ces accords et le statut juridique original dont ils jouissent en droit interne font qu'il n'est pas inutile de se consacrer à leur étude.

* * *

Dans une première partie, il s'agira de décrire les caractéristiques générales qui affectent l'ensemble des *accords de coopération* ainsi que de présenter les matières dans lesquelles la plupart d'entre eux sont conclus. Ensuite, après s'être intéressé aux problèmes de droit international que crée ce type de convention, l'exposé analysera le régime juridique de droit interne des *accords de coopération au développement*, qui déroge aux formalités requises habituellement pour l'entrée en vigueur des accords internationaux.

I. — TYPOLOGIE DES ACCORDS DE COOPÉRATION CONCLUS PAR LA BELGIQUE

La définition de l'accord de coopération, en tant que traité traçant les grandes lignes d'une coopération future, montre que la nature de celui-ci est formelle.

Cet accord se présente comme une structure neutre susceptible d'être appliquée à tout domaine d'activités déterminé.

L'Etat qui le signe assume uniquement une obligation de comportement puisque l'objectif de coopération poursuivi par l'accord doit encore être concrétisé et faire l'objet de négociations.

En outre, l'obligation principale est elle-même diminuée car les parties contractantes ne s'engagent nullement à coopérer. Elles se lient de manière plus lâche et s'obligent seulement à « s'efforcer » (7) de mettre en œuvre la coopération ou à agir en faveur de sa réalisation.

Dans la pratique, le critère décisif permettant de qualifier un accord « de coopération » est donc d'ordre structurel et l'appellation d'« accord de coopération », si elle est importante à titre d'indication, ne constitue pas une condition de l'existence effective de tels actes internationaux (8).

En effet, la référence au vocabulaire utilisé dans l'intitulé des conventions est loin d'être fiable (9) et se révèle à l'usage malaisée, eu égard à l'abon-

(7) Par exemple : « Les parties contractantes favoriseront la coopération ... » (Accord de coopération culturelle, Belgique - Syrie, 15 juillet 1980, art. 2, *M.B.*, 11 janvier 1983); « Les deux Parties contractantes s'efforceront de promouvoir ... » (Accord sur le développement de la coopération économique, industrielle, scientifique et technologique, U.E.B.L.-Chine, 23 novembre 1979, art. 3, *M.B.*, 28 mai 1980).

(8) Par exemple, l'accord cadre sur le développement des énergies nouvelles et renouvelables (Belgique - Egypte, 4 mars 1984) est bien un accord « de coopération » malgré l'absence de ce terme dans son intitulé.

(9) La terminologie imprécise qui règne dans ce domaine est soulignée par plusieurs auteurs.

dance des termes usités et des matières concernées (10). Si le schéma évoqué plus haut est pertinent et révèle l'accord de coopération sous sa forme idéale, sont alors exclues de cette étude les conventions instituant une coopération interétatique, quelle que soit la matière visée, mais dont les dispositions, portant sur une prestation nettement définie, ne reproduisent pas le profil esquissé (11).

Il convient de préciser que le moule formel qui caractérise les accords de coopération ne fait pas obstacle à ce que ceux-ci contiennent des obligations de nature secondaire qui sont suffisamment précises pour que leur exécution ne nécessite pas la conclusion d'accords ultérieurs. Ainsi, l'accord concernant la coopération dans le domaine du tourisme (Belgique-U.R.S.S., 25 juin 1975, *M.B.*, 16 octobre 1976) prévoit en son article II :

« Chacune des Parties contractantes accordera, pour autant qu'il n'y ait pas d'empêchement, les visas nécessaires jusqu'à trois mois aux ressortissants de l'autre Partie contractante, qui en auraient fait la demande pour motif de tourisme et qui seraient en possession d'un document touristique rédigé en bonne et due forme.

Les visas seront délivrés dans un délai ne dépassant pas quinze jours à partir du jour de la demande »,

alors que les autres articles de ce traité ne contiennent que des engagements généraux de coopération, semblables à ceux que l'on retrouve dans les accords de coopération. Par exemple :

Article I.

« Les Parties contractantes favoriseront l'accroissement des échanges touristiques entre le Royaume de Belgique et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques et, à cet effet, encourageront une collaboration plus étroite entre leurs organismes touristiques et contribueront, sur base de réciprocité, à l'élargissement de leurs activités dans tous les domaines visant à développer le tourisme entre les deux pays. »

ou Article III.

« Chacune des Parties contractantes contribuera, dans toute la mesure du possible, à la simplification des formalités frontalières pour les touristes de l'autre Partie contractante. »

Voir par ex. : R. PREISWERK, *op. cit.*, p. 69 ; M. FLORY, « Souveraineté des États et coopération pour le développement », in *R.C.A.D.I.*, 1974, I, p. 269.

(10) Par ex. : — Convention de coopération technique et scientifique (Belgique - Pérou, 22 janvier 1965, *M.B.*, 22 mai 1969) ;

— Accord à long terme sur le développement de la coopération économique, industrielle, scientifique et technique (U.E.B.L. - Pologne, 22 novembre 1973, *M.B.*, 31 janvier 1974) ;

— Accord de coopération culturelle (Belgique - Bulgarie, 17 mai 1967, *M.B.*, 1^{er} décembre 1967) ;

— Accord concernant la coopération touristique (Belgique - Roumanie, 25 octobre 1969, *M.B.*, 9 avril 1970).

(11) Par ex. : — Les nombreux accords conclus par la Belgique relatifs à l'octroi d'une aide financière (voy. I. DE TROYER, « La liste des accords internationaux conclus par la Belgique », *Chronique in R.B.D.I.*) ;

— Convention relative à la coopération dans le domaine consulaire (Belgique - Grand-Duché de Luxembourg, 30 septembre 1965, *M.B.*, 8 février 1966).

Dans un but descriptif, il est possible de classer les accords de coopération en fonction des principaux secteurs d'activités qu'ils concernent.

Les trois domaines d'action privilégiés sont la culture, l'économie et l'aide au développement :

	Coopération au développement	Coopération économique	Coopération culturelle
Exemples d'intitulés utilisés	assistance technique (a)	coopération économique (e)	accord de coopération (l)
	coopération et assistance technique (b)	coopération technique et industrielle (f)	accord culturel (m)
	coopération technique (c)	coopération économique et technique (g)	
	coopération technique et scientifique (d)	coopération économique, industrielle et technique (h)	
		coopération économique, industrielle et commerciale (i)	
		coopération économique, scientifique et technique (j)	
	coopération économique, industrielle et technologique (k)		

- a. ex. : Belgique-Sénégal, 1^{er} juillet 1968, (*M.B.*, non publié)
 b. ex. : Belgique-Rwanda, 13 octobre 1962, *M.B.*, 18 avril 1963.
 c. ex. : Belgique-Tunisie, 15 juillet 1964, *M.B.*, 8 février 1966.
 d. ex. : Belgique-Pérou, 22 janvier 1965, *M.B.*, 22 mai 1969.
 e. ex. : Belgique-Chine (Taiwan), 23 octobre 1970, (*M.B.*, non publié).
 f. ex. : U.E.B.L.-Tchécoslovaquie, 10 octobre 1967, *M.B.*, 5 décembre 1968.
 g. ex. : U.E.B.L.-Algérie, 18 mars 1970, *M.B.*, 9 octobre 1970.
 h. ex. : U.E.B.L.-Pologne, 17 février 1965, *M.B.*, 16 septembre 1965.
 i. ex. : Belgique-Inde, 26 mars 1970, (*M.B.*, non publié)
 j. ex. : U.E.B.L.-U.R.S.S., 26 juillet 1969, *M.B.*, 23 juin 1971.
 k. ex. : U.E.B.L.-Iran, 12 mars 1970, *M.B.*, 30 novembre 1972.
 l. ex. : Belgique-Syrie, 15 juillet 1980, *M.B.*, 11 janvier 1983.
 m. ex. : Belgique-Corée, 21 mars 1980, *M.B.*, 27 novembre 1982.

Il existe bien sûr d'autres matières couvertes par les accords de coopération (12) mais leur importance moindre permet de ne pas s'y attarder.

(12) Par ex. : — Accord sur la coopération dans le domaine de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire (Belgique-Chine, 18 avril 1985, *M.B.*, 19 novembre 1985) ;

— Accord cadre sur le développement des énergies nouvelles et renouvelables (Belgique - Egypte, 4 mars 1984) ;

Remarquons également qu'il est parfois difficile d'établir une ligne de démarcation nette entre les différents secteurs d'activités visés parce qu'un même accord peut englober plusieurs matières distinctes. Ainsi les traités de coopération au développement présentent des aspects culturels tels que, par exemple, l'octroi de bourses d'enseignement aux ressortissants de pays en voie de développement. De même, les questions d'ordre scientifique sont fréquemment incluses dans les accords à dominante culturelle, économique ou technique (développement), les conventions purement scientifiques étant relativement rares (13).

* * *

Les accords de coopération au développement se distinguent des autres accords de coopération sur deux points.

D'une part, ils sont conclus avec des pays en voie de développement (P.V.D.), les autres accords étant signés avec des Etats qui connaissent des niveaux variés de développement économique (P.V.D., pays à économie planifiée, pays industrialisés).

D'autre part, la coopération au développement est envisagée comme une aide unilatérale de la Belgique tandis que la politique de coopération menée dans les autres secteurs poursuit un objectif de collaboration égalitaire qui doit procurer des avantages aux deux parties contractantes. C'est pourquoi l'accord de coopération au développement présuppose une certaine gratuité de l'acte dans le chef du pays qui fournit l'assistance technique, bien que le fait d'opposer de façon tranchée le but désintéressé et la recherche d'une contrepartie ne reflète que partiellement la réalité (14). Il faut souligner que cette distinction est rarement explicitée comme telle dans les dispositions des conventions. Elle se déduit plutôt des clauses secondaires (par exemple des articles relatifs au personnel de coopération qui indiquent que l'envoi de celui-ci ne s'effectue que dans un sens unique) ou de manière évidente se traduit dans les faits.

— Accord concernant la coopération dans le domaine du tourisme (Belgique - URSS, 25 juin 1975, *M.B.*, 16 octobre 1976) ;

— Accord relatif à la coopération dans le domaine des sciences médicales et de la santé publique (Belgique - Malte, 29 novembre 1978, *M.B.*, 25 janvier 1979).

(13) Par ex. : Accord sur la coopération scientifique, industrielle et technologique (Belgique-Canada, 21 avril 1971, *M.B.*, 26 mai 1971).

(14) « Nous employons le terme d'assistance scientifique car il est souvent utilisé dans les relations entre pays de développement économique inégal ; mais il déforme souvent une réalité dans laquelle l'assistance est intéressée et comporte des contreparties ; le terme de coopération ... nous paraît préférable ». J. Touscoz, *La coopération scientifique internationale*, *op. cit.*, p. 83, n° 28.

Voy. également les exemples d'interpénétration entre coopération au développement et commerce extérieur (Niger, Chine, Indonésie) cités par le Secrétaire d'Etat à la coopération au développement (rapport de la Commission de la coopération au développement, Budget, 1985), *Ann. Parl.*, 5-VIII (1984-1985), n° 3, pp. 28-29.

Suite à l'élaboration de cette typologie, il convient de donner, sous une forme succincte, un aperçu général des accords de coopération que l'on rencontre le plus souvent.

1. *Coopération culturelle.*

Par les traités conclus, les Etats s'engagent à favoriser le développement de la coopération dans le domaine de la culture.

Le contenu de cette notion est étendu et recouvre des secteurs aussi divers que l'art (théâtres, musées, expositions, littérature, ...), les médias (cinéma, radio, télévision), les sports et l'éducation physique, les loisirs (organisations de jeunesse, bibliothèques, ...) ou l'enseignement (supérieur, scientifique ou universitaire).

La coopération s'exprime notamment par

- la collaboration menée entre organismes officiels ou privés;
- l'échange d'enseignants, d'étudiants et de personnel scientifique;
- l'octroi de bourses;
- l'organisation de conférences, colloques et séminaires.

Une commission mixte composée paritairement est chargée de veiller à l'application de l'accord; à cet effet, elle formule des programmes de travail assortis des modalités de financement nécessaires à leur exécution.

A l'origine, les conventions affirmaient généralement que les propositions émanant de la Commission mixte constituaient une annexe au traité :

« Une des premières tâches de la Commission mixte sera d'élaborer, ..., des propositions détaillées destinées à faciliter l'application de la présente convention.

...

Après approbation par les gouvernements contractants, ces propositions seront considérées comme une annexe de la présente convention » (15);

cette annexe pouvant ultérieurement être modifiée du commun accord des Etats signataires.

Par la suite, la nature des arrangements complémentaires résultant de l'approbation des projets élaborés au sein des commissions mixtes ne fut plus définie, la majorité des conventions de base se contentant de prévoir la création d'une commission mixte « en vue de leur application » (16).

Certaines d'entre elles, moins laconiques, disposent que la Commission se réunira « afin d'établir les programmes de travail et les conditions finan-

(15) Belgique-Italie, 29 novembre 1948, art. 13, *M.B.*, 4 août 1949. Voy. également : Grande-Bretagne, 17 avril 1946, *M.B.*, 7 mars 1947 ; Norvège, 20 février 1948, *M.B.*, 26 mai 1949.

(16) Par ex. : Belgique-Espagne, 27 octobre 1958, *M.B.*, 3 avril 1959 ; Belgique-Bulgarie, 17 mai 1967, *M.B.*, 1^{er} décembre 1967 ; Belgique-Sénégal, 31 décembre 1975, *M.B.*, 24 mars 1978 ; Belgique-Syrie, 15 juillet 1980, *M.B.*, 11 janvier 1983.

cières pour leur exécution », en ajoutant que les engagements financiers qui en découlent « sont cependant soumis à un vote préalable des crédits budgétaires nécessaires » (17) par les Parlements nationaux.

Dans la pratique, les accords de coopération culturelle ne sont pas considérés comme tombant sous l'application de l'article 68, al. 2 de la Constitution; ils ne sont donc pas soumis à l'assentiment des Chambres législatives.

Par contre, suite aux révisions constitutionnelles de 1970 et de 1980, tout traité portant sur des matières « communautarisées » doit actuellement être soumis à l'assentiment des Conseils de Communauté, conformément à l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 (18). Ainsi, eu égard aux compétences des Communautés en matière culturelle, tous les accords culturels conclus depuis lors par la Belgique ont fait l'objet d'un assentiment communautaire (19).

2. Coopération économique.

Ces accords mettent l'accent dans leur préambule sur l'égalité existant entre Parties contractantes, de même que sur les avantages mutuels retirés par celles-ci du traité.

La coopération économique comprend les matières économiques au sens large (industries, mines, moyens de communication, agriculture, ...) et se concrétise principalement par :

- la collaboration entre entreprises industrielles;
- l'échange de documentations techniques;
- le transfert de technologie;
- la conduite de recherches et l'élaboration de projets communs;
- l'organisation de consultations, conférences et réunions d'experts.

La Commission mixte créée par la Convention a pour mission d'apprécier l'évolution de la coopération et de formuler des propositions aux Parties contractantes. Des représentants des entreprises, des organisations écono-

(17) Par ex. : Belgique-Corée, 21 mars 1980, *M.B.*, 27 novembre 1982; Belgique-Finlande, 19 juin 1979, *M.B.*, 27 novembre 1982.

(18) Avant l'adoption de cette loi, la matière était régie par la loi du 20 janvier 1978 réglant les formes de coopération culturelle internationale en application de l'article 59bis, § 2 de la Constitution, qui prévoyait l'assentiment des « Conseil culturels » à tout traité ou accord relatif à la coopération culturelle.

A ce sujet, voy. : J. VERHOEVEN, « Les formes de la coopération culturelle internationale et la loi du 20 janvier 1978 », in *J.T.*, 1978, pp. 373 et suiv.; Y. LEJEUNE, « L'assentiment des conseils culturels aux traités internationaux de la Belgique relatifs à la coopération culturelle », in *R.B.D.I.*, 1978, pp. 186 et suiv.

(19) Voy. *M.B.* des 15 octobre et 27 novembre 1982 concernant l'assentiment communautaire donné aux accords de coopération culturelle suivants : Finlande, 19 juin 1978; R.D.A., 14 septembre 1979; Corée, 21 mars 1980; Irlande, 8 juillet 1980; Syrie, 15 juillet 1980; Chine, 9 décembre 1980.

miques et des associations intéressées peuvent être invités à participer à ses travaux.

La majorité des accords envisagent simplement l'éventualité d'arrangements futurs et mentionnent la possibilité, pour les entreprises industrielles, de conclure entre elles des contrats. Certains d'entre eux soulignent le fait que leur exécution se réalisera au moyen d'accords officiels ou privés (20) dont la concrétisation est encouragée par les Etats signataires (21). Dans ce sens, la signature d'un accord de coopération économique peut être accompagnée par la conclusion d'une convention distincte qui précise la portée générale de l'accord de base dans un secteur d'activités défini (22).

L'utilité principale de la coopération économique est de favoriser les contacts entre opérateurs économiques afin d'ouvrir de nouveaux marchés au bénéfice des entreprises industrielles des Etats signataires. A cet égard, il est intéressant de relever que la décision du Conseil des Communautés européennes du 22 juillet 1974 (*J.O.*, L. 208, 30 juillet 1974) a imposé aux Etats membres d'informer la Commission et les autres Etats membres des accords relatifs à la coopération économique et industrielle qu'ils envisagent de négocier ou de reconduire avec des pays tiers. Cette mesure a comme finalité de vérifier si la signature de ces Accords n'est pas un moyen détourné de conclure des conventions commerciales, en violation de l'article 113 du traité C.E.E. qui institue la compétence exclusive des Communautés dans l'établissement d'une politique commerciale commune (« fondée sur des principes uniformes notamment en ce qui concerne ..., la conclusion d'accords tarifaires et d'exportation ... »).

La décision du Conseil instaure une procédure de consultation, préalable à la conclusion ou à la reconduction d'un accord de coopération économique, qui est applicable lorsqu'un Etat membre ou la Commission en fait la demande.

L'article 6 de la Décision impose aux Etats de s'assurer « de façon appropriée que les accords de coopération qu'ils envisagent de conclure ou de renouveler avec des pays tiers ne pourront en aucun cas être invoqués ou interprétés comme affectant les obligations découlant pour eux des traités instituant les Communautés européennes ».

Le fait que de nombreux accords sont conclus avec les pays de l'Est

(20) Par ex. : U.E.B.L.-Iran, 12 mars 1970, *M.B.*, 30 novembre 1972 ; U.E.B.L.-Algérie, 18 mars 1970, *M.B.*, 9 octobre 1970 ; U.E.B.L.-Koweït, 25 mars 1974, *M.B.*, 18 février 1976.

(21) Par ex. : U.E.B.L.-Yougoslavie, 17 mai 1967 ; U.E.B.L.-Mexique, 11 décembre 1984.

(22) Par ex. : L'accord de coopération économique (U.E.B.L.-Mexique, 11 décembre 1984) s'est doublé d'un accord de coopération industrielle et technologique dans le domaine du développement des systèmes de transport (U.E.B.L.-Mexique, 11 décembre 1984).

L'accord sur le développement de la coopération économique, industrielle, scientifique et technologique (U.E.B.L.-Chine, 23 novembre 1979, *M.B.*, 28 mai 1980) a été complété par deux Protocoles signés le même jour (l'un relatif à la coopération économique, industrielle et technologique, l'autre à la coopération scientifique et technologique) qui se réfèrent à celui-ci en le désignant sous le nom d'« Accord-cadre ».

pose également certains problèmes liés aux restrictions imposées par le COCOM (23) (*Coordinating Committee on Export controls*) qui a pour objet l'adoption, par les Etats alliés occidentaux, de règles communes limitant les exportations de produits à caractère stratégique vers les pays considérés comme menaçant leur sécurité (24).

La réglementation élaborée au sein du COCOM comprend une liste d'articles et de connaissances technologiques dont l'exportation ou le transfert est prohibé à destination des Etats désignés.

Sa mise en œuvre s'effectue par le biais d'accords internationaux ou à l'aide de la législation interne des Etats membres (25).

Dans les faits, la majorité des accords de coopération économique ne font pas l'objet d'une approbation parlementaire.

Quant aux questions juridiques d'ordre « infraétatique » que soulèvent ces accords, mentionnons l'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 qui prévoit l'association des Régions aux négociations des traités qui concernent des matières appartenant à leur compétence interne (26).

3. *Coopération au développement.*

L'organisation de la coopération au développement (ou assistance technique) repose sur plusieurs sources juridiques d'origine nationale ou internationale qui s'intègrent dans une construction de forme pyramidale dont le sommet est à l'ordinaire formé par une convention de coopération (au sens de traité « cadre »), dénommée convention générale (27).

La *Convention générale* (ou *accord de base* (28)) est conclue avec des pays pour lesquels la Belgique a l'intention d'élaborer des actions régulières de coopération au développement. Cette Convention peut être ultérieurement modifiée ou complétée par d'autres accords, par exemple ceux qui définissent les dispositions relatives au personnel de coopération.

Sur la base de ce cadre général sont conclus avec les pays bénéficiaires de l'aide des *arrangements particuliers* (ou *Conventions spécifiques* (28)).

(23) Le COCOM regroupe les pays membres de l'OTAN (excepté l'Islande) et le Japon.

(24) Voy. R. YAKEMTOHOV, « Transferts de technologies sensibles entre l'Est et l'Ouest », in *Studia diplomatica*, 1984, pp. 417 et suiv.

(25) En Belgique, voy. : — Loi du 11 septembre 1962, relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises (*M.B.*, 27 octobre 1962) ;

— Loi du 10 janvier 1955, relative à la divulgation et à la mise en œuvre des inventions et des secrets de fabrication intéressant la défense du territoire ou la sûreté de l'Etat (*M.B.*, 26 janvier 1955).

(26) Voy. par ex., l'art. 6, § 1^{er}, VII, de la loi spéciale du 8 août 1980 pour les accords conclus en matière énergétique.

(27) Cfr. M. FLORY, « Essai de typologie de la coopération bilatérale pour le développement », in *A.F.D.I.*, 1973, p. 702.

(28) Cfr. « Programme gouvernemental pour la politique de coopération au développement », in *Vade mecum de la coopération au développement*, Office de la Coopération au Développement, Bruxelles, 4^e éd., 1967.

Ceux-ci constituent le préalable à toute action entreprise par l'Etat belge. Ils exécutent l'accord-cadre en matérialisant un projet de coopération précis.

La Belgique a ainsi signé plusieurs centaines d'arrangements particuliers avec les Etats auxquels elle est liée par une convention générale (29).

Lorsqu'aucune convention générale n'a été conclue, la Belgique ne s'engage que dans des projets déterminés, au moyen de traités complets et précis qui sont également appelés arrangements particuliers (30). La conclusion de ces accords est parfois accompagnée par la signature d'une convention définissant de manière générale le régime juridique du personnel de coopération.

Il faut également préciser que les termes qui ont été définis plus haut (cfr. note 28) et qui sont empruntés au vocabulaire administratif, ne sont pas toujours reproduits fidèlement dans l'intitulé des accords (31).

A côté de ces conventions internationales, existent d'autres actes de nature différente : procès-verbaux de Commission mixte, mesures d'exécution interne, « conventions d'exécution » (accords de droit interne passés entre l'A.G.C.D. (32) et l'administration publique, l'organisme paraétatique ou privé belge auquel est confiée l'exécution de certaines actions (28)), statut du personnel de coopération, contrats d'engagement entre le coopérant et le pays assisté ...

Parmi les différents instruments juridiques qui composent le système de la coopération au développement, seules les conventions générales sont des conventions de coopération au sens de « traité-cadre ».

Celles-ci contiennent certaines clauses caractéristiques dont il est utile de donner un aperçu global.

(29) Par ex. : Arrangement particulier concernant l'organisation et la desserte des services médico-sanitaires dans le département de Ferkessedougou (Belgique-Côte d'Ivoire, 21 novembre 1984).

Arrangement particulier relatif à la création d'une banque de données forestières (Belgique-Maroc, 1^{er} août 1983).

(30) Par ex. : Arrangement particulier entre la Belgique et le Honduras relatif au projet de consolidation de la réforme agraire dans la région sud du Honduras, signé à Bruxelles le 18 juillet 1985.

(31) Ainsi, l'Arrangement particulier relatif à la coopération technique (Belgique-Seychelles, 5 septembre 1977) est en réalité un accord-cadre alors que l'Accord général fixant les modalités d'application de l'Arrangement particulier (sic) (Belgique-Seychelles, 4 juin 1980) est un arrangement réglant le statut du personnel de coopération.

(32) En 1971, l'O.C.D. (Office de la Coopération au Développement) fut transformé en A.G.C.D. (Administration Générale de la Coopération au Développement : A.R. du 14 avril 1971 modifiant l'A.R. du 15 janvier 1962, relatif à l'organisation de la coopération avec les pays en voie de développement, M.B., 23 avril 1971). L'A.G.C.D., qui a pour mission d'exécuter la politique de coopération au développement, est rattachée au Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement et est placée sous l'autorité directe du Ministre qui a la coopération au développement dans ses attributions (A.R. du 14 avril 1971 rattachant l'Office de la Coopération au Développement au Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, M.B.), 23 avril 1971.

A. — Egalité entre Parties contractantes.

L'égalité entre les Etats signataires ainsi que le respect de l'indépendance et de la souveraineté de ceux-ci sont soulignés dans de nombreux accords (33).

L'accord de coopération au développement ne répartit pas les obligations de manière équilibrée entre les Parties. Il organise une aide technique qu'accorde un Etat signataire à l'autre, et cela de manière unilatérale. Néanmoins, les parties contractantes affirment parfois qu'elles retirent des bénéfices communs du traité (34).

Une interprétation littérale de certains articles laisserait d'ailleurs supposer que la coopération s'effectue dans les deux sens, car leur libellé ne permet pas de déterminer quel est l'Etat assisté (35).

Les clauses qui semblent énoncer la réciprocité des droits et des obligations entre les Parties contractantes instaurent ce qui peut être qualifié de « symétrie en trompe-l'œil » (36). Il n'est pas discutable, en effet, que les prestations ne sont pas conçues de façon équilibrée. Sur ce point, l'on peut parler de clauses artificielles qui ne rendent pas compte de la réalité (37).

Mais cette utilisation abusive du langage courant n'emporte pas de graves conséquences et il faut simplement voir dans ce glissement de sens le désir de ménager un partenaire pour lequel il n'est pas agréable d'insister, dans un texte officiel, sur une inégalité économique. Par contre, rien ne permet de mettre en cause les notions juridiques d'égalité et d'indépendance sous le prétexte que les deux Etats n'ont pas atteint le même seuil de développement économique. Affirmer que « les souverainetés en présence, formellement égales, ont matériellement un contenu inégal » (38) est une tautologie; prétendre qu'assistance et égalité sont deux concepts incompatibles (39) procède d'une confusion liée à la notion même d'égalité.

(33) Par ex. : — « The contracting parties undertake to promote, as sovereign and equal partners ... » (Belgique-Bangladesh, 22 mai 1981, art. 1^{er});

— « soucieux de fonder leurs relations sur la souveraineté et l'égalité des partenaires ... » (Belgique-Tunisie, 11 octobre 1984, préambule; Belgique-Zaïre, 28 mars 1976, préambule).

(34) Considering their common interest in promoting and encouraging the technical and scientific development of their countries, and recognizing the benefits to be derived by both countries from closer technical and scientific cooperation ... » (Belgique-Malaisie, 2 décembre 1966, préambule).

(35) Par ex. : « Chaque gouvernement s'efforcera de mettre à la disposition de l'autre le personnel de coopération nécessaire » (Belgique-Maroc, 28 avril 1965).

(36) Cfr. G. FEUER, « Les principes fondamentaux dans le droit international du développement, in *Pays en voie de développement et transformation du droit international*, Colloque d'Aix-en-Provence, 24, 25 et 26 mai 1973, Paris, Pedone, 1974, p. 206; M. VIRALLY, « Le principe de réciprocité dans le droit international contemporain », in *R.C.A.D.I.*, 1967-III, p. 72; M. FLORY, « Relations culturelles et droit international public », in *A.F.D.I.*, 1971, p. 73.

(37) Cfr. R. PREISWERK, *op. cit.*, p. 75.

(38) G. FEUER, *op. cit.*, p. 206.

(39) Cfr. J. VAUDIAUX, « L'évolution politique et juridique de la coopération franco-africaine et malgache », in *R.G.D.I.P.*, 1970, pp. 922-968.

Ce terme n'a de sens que sous un certain rapport. L'égalité instaurée par l'ordre juridique se déploie dans celui-ci et se combine inévitablement avec des inégalités d'un autre ordre (économique, démographique, géographique, ...). C'est pourquoi, dans toute relation entre sujets de droit, il n'est permis de parler d'égalité que relativement aux caractéristiques juridiques qui les affectent.

B. — Prestations assurées par l'Etat coopérant.

Les articles des accords définissent de manière non limitative (40) les activités principales qui s'inscriront dans le cadre de la coopération. Il s'agit habituellement de :

- l'envoi d'experts;
- la formation de cadres locaux par l'octroi de bourses ou l'accomplissement de stages;
- la participation à certains projets bilatéraux ou multilatéraux;
- l'apport d'équipements et de matériel.

Dans le cas des anciennes colonies, le contenu des conventions conclues par la Belgique après leur accession à l'indépendance dépasse le domaine de l'aide au développement et déborde sur des aspects tels que la question de la représentation internationale, l'établissement de conventions en matière diplomatique, commerciale ou judiciaire (41). La convention se rapproche alors d'un traité d'établissement ou d'amitié, comme le précise parfois son intitulé (42).

C. — Mise en œuvre de la coopération.

L'accord de base dispose que des conventions ultérieures (43) établies entre les Parties contractantes mettront en œuvre l'assistance technique.

D. — Personnel et biens d'équipement.

La majorité des conventions cadres tracent les grandes lignes du régime juridique général qui va s'appliquer au personnel de coopération ainsi qu'aux biens d'équipement mis à la disposition de l'Etat assisté (44).

(40) A cet égard, la clause de style se formule comme suit : « La coopération ... *pourra* s'effectuer *notamment* dans les domaines suivants : » (Belgique-Vietnam, 11 octobre 1977, art. 2) ; « Cette participation pourra se traduire notamment par ... » (Belgique-Maroc, 28 avril 1965, art. IV).

(41) Cfr. Belgique-Zaïre, 29 juin 1960 ; Belgique-Rwanda, 13 octobre 1962 ; Belgique-Burundi, 29 juillet 1963.

(42) « Traité général d'amitié, d'assistance et de coopération » (Belgique-Zaïre, 29 juin 1960).

(43) Celles-ci sont qualifiées d'« accords complémentaires » (Belgique-Chili, 27 janvier 1965), d'« arrangements particuliers » (Belgique-Pérou, 22 janvier 1965) ou d'« accords particuliers » (Belgique-Maroc, 28 avril 1965).

(44) Quelques conventions disposent que les privilèges dont jouit le personnel de coopéra-

Ces dispositions concernent généralement :

- le paiement des rémunérations et indemnités (salaires, frais de voyage, transport des bagages, ...);
- les exemptions fiscales et douanières dont bénéficient les experts envoyés sur place ainsi que le matériel nécessaire à la coopération;
- les obligations administratives du pays assisté (logement, soins médicaux, assistance, ...).

Les règles relatives au personnel se rencontrent généralement dans des conventions spécifiques qui sont consacrées exclusivement à cette question ainsi que dans certains arrangements particuliers (45).

Outre ces dispositions de nature internationale, le statut du personnel de coopération est réglementé par l'Arrêté royal du 10 avril 1967 (46).

D'autre part, la mise au travail de l'agent suppose, suivant certaines conventions (47), la signature d'un contrat entre l'Etat bénéficiaire et le coopérant, dont les clauses sont rédigées au préalable par les Parties contractantes dans une annexe au traité de base. D'autres accords instaurent une procédure d'agrément à laquelle doit satisfaire le coopérant (48).

Ces conventions précisent fréquemment que le rôle dévolu au coopérant est purement technique. Celui-ci doit s'abstenir de toute intervention dans les affaires politiques intérieures et extérieures du pays assisté (49). Ajou-

tion sont alignés sur ceux dont bénéficient les experts de l'O.N.U. et de ses Institutions spécialisées (par ex., Belgique-Chili, 27 janvier 1965 ; Belgique-Malaisie, 2 décembre 1966).

Certains y voient une manifestation de l'influence de l'aide multilatérale, au même titre que l'importance accordée au concept de « projet », élément fondamental de la coopération multilatérale (Cfr. D. PÉRY, « De l'influence des décisions internationales sur l'aide bilatérale », in *Pays en voie de développement et transformation du droit international*, op. cit., p. 155.

(45) Par ex. : Belgique-Sénégal, 28 février 1975.

Voy. également : *Bull. Questions et Réponses*, Chambre, session 1981-1982, p. 457, qui mentionne l'existence de conventions relatives au personnel avec les pays suivants : Zaïre, Rwanda, Burundi, Maroc, Tunisie, Algérie, Bangladesh, Cameroun, Chili, Côte d'Ivoire, Malaisie, Niger, Pérou, Sénégal, Sri Lanka, Surinam, Colombie, Zambie, Gabon.

(46) *M.B.*, 23 mai 1967. Plusieurs articles de l'A.R. renvoient aux dispositions contenues dans les conventions et arrangements conclus par la Belgique (par ex. : art. 20, 22, 40). Ceux-ci sont d'ailleurs portés à la connaissance du personnel dans la mesure où ils le concernent (art. 20). Nous nous rapportons ici uniquement au personnel régi par le statut des agents de la coopération (A.R. du 10 avril 1967, *M.B.*, 23 mai 1967), mais il faut également mentionner l'existence d'autres catégories de coopérants :

- le personnel envoyé sous régime de mission (A.R. 13 novembre 1967, *M.B.*, 17 novembre 1967) ;
- le personnel soumis au statut de volontaire ;
- le personnel relevant des Organisations internationales (A.R. 20 juillet 1967, *M.B.*, 29 juillet 1967).

(Cfr. R. YAKEMTOHOUK, op. cit., p. 591).

Voy. par ex. : Belgique-Cameroun, 24 février 1970, art. V.

(47) Par ex. : Belgique-Maroc, 28 avril 1965 ; Belgique-Tunisie, 15 juillet 1964.

(48) Par ex. : Belgique-Niger, 25 avril 1985 ; Belgique-Chili, 27 janvier 1965 ; Belgique-Zaïre, 8 janvier 1964.

(49) Par ex. : Belgique-Sénégal, 1^{er} juillet 1968 ; Belgique-Zaïre, 23 août 1968 ; Belgique-Cameroun, 24 février 1970 ; Belgique-Niger, 25 avril 1985.

tons que les obligations concernant le personnel sont affectées d'une condition suspensive. Elles ne sortiront leurs effets qu'après la signature d'arrangements particuliers portant sur des projets précis qui nécessiteront l'envoi de coopérants.

E. — Commission mixte.

La Commission mixte instituée par ces conventions (50) est composée des représentants des Etats signataires. En principe, elle se réunit au minimum une fois l'an et a pour mission d'examiner les résultats obtenus ainsi que de proposer aux Parties contractantes l'adoption des mesures opportunes pour la réalisation de la coopération.

F. — Durée.

La durée des accords est variable, indéterminée ou déterminée (pour des périodes allant de 5 à 10 années, avec possibilité de reconduction).

La dénonciation donne souvent lieu à un délai de préavis de six mois. Dans de nombreux cas, les accords disposent que, malgré le fait qu'ils aient formellement pris fin, leurs effets se prolongeront jusqu'à l'accomplissement des actions entreprises sur leur base.

D'autres accords prévoient simplement que les problèmes liés à l'arrêt de la coopération devront être réglés de commun accord.

G. — Entrée en vigueur.

L'entrée en vigueur des accords est déterminée librement par les Etats. Les conditions auxquelles elle est soumise sont diverses :

- la signature de l'accord (51);
- l'accomplissement ou la notification de l'accomplissement, par chaque Etat signataire, des formalités constitutionnelles requises pour l'entrée en vigueur de l'accord (52) (53);
- l'échange des instruments de ratification (54).
- la notification de la ratification (55).

Ces conventions disposent très souvent que leurs articles seront appliqués à titre provisoire dès leur signature. Dans certains cas, en l'absence d'une telle clause et dans l'attente de l'entrée en vigueur, un accord ultérieur est venu modifier la convention dans ce sens (56).

(50) Exception : Belgique-Malaisie, 2 décembre 1966.

(51) Par ex. : Belgique-Tunisie, 15 juillet 1964 ; Belgique-Maroc, 28 avril 1965 ; Belgique-Bangladesh, 22 mai 1981 ; Belgique-Niger, 25 avril 1985.

(52) Par ex. : Belgique-Malaisie, 2 décembre 1966.

(53) Par ex. : Belgique-Chili, 27 janvier 1965 et 24 juin 1969.

(54) Par ex. : Belgique-Indonésie, 16 juin 1969 ; Belgique-Tunisie, 11 octobre 1984.

(55) Belgique-Zaïre, 28 mars 1976.

(56) Par ex. : Belgique-Equateur, 10 mars 1980.

H. — Coopération au développement et droit communautaire.

L'ordre juridique communautaire se préoccupe de la coordination des politiques et des actions de coopération au développement menées par les Etats membres. A ce sujet, le Conseil, dans sa résolution du 5 juin 1984 prise en matière d'aide au développement (Doc. 7621/84), « souligne l'importance que revêt cette coordination dans l'objectif d'une utilisation la plus efficace possible des ressources d'aide, afin d'assurer la cohérence des actions de coopération et d'en améliorer la complémentarité ».

Le Conseil demande également aux Etats membres d'assurer « une meilleure information des services de la Commission sur leurs activités d'aide, en leur communiquant notamment le relevé, périodiquement mis à jour pour les A.C.P., des aides au développement qu'ils envisagent d'accorder; ... ».

4. Imperfection de la typologie proposée.

Suite à la présentation de ces trois catégories d'accords de coopération, il serait dangereux de croire que cette classification est fidèlement reproduite dans la réalité.

En effet, il s'avère parfois difficile de distinguer formellement le type d'accord étudié. En particulier, les accords de coopération au développement et les accords de coopération économique qui présentent entre eux certaines similitudes. Si la notion d'aide permet de départager théoriquement ces deux catégories d'accords, celle-ci n'est pourtant pas exprimée comme telle par le traité. C'est la raison pour laquelle la distinction doit s'appuyer sur des critères annexes (par ex., sur la présence de dispositions relatives au personnel).

L'indépendance entre les deux types d'accords est certaine, un même Etat pouvant être lié par chacun d'entre eux (57). Néanmoins, certaines clauses se situent à l'intersection des zones assignées aux deux catégories d'accords.

Ainsi :

- * L'Accord de coopération économique U.E.B.L.-Colombie du 19 octobre 1971 (*M.B.*, 27 mai 1978) envisage l'envoi de techniciens « demandés par les autorités compétentes pour l'étude et l'exécution de projet résultant du présent accord ». De plus, le personnel bénéficie des privilèges accordés aux experts de l'O.N.U. (58).
- * Le texte de conventions économiques mentionne parfois que l'on tiendra

(57) Par ex. : Belgique-Tunisie (développement), 15 juillet 1964 remplacée par 11 octobre 1984 ; et U.E.B.L.-Tunisie (économique), 5 mai 1983 (*M.B.*, 21 novembre 1984).

(58) Voy. également U.E.B.L.-Equateur, 28 juillet 1975 (*M.B.*, 25 mai 1978).

compte des « plans de développement » entrepris par les Parties contractantes (59).

- * L'Accord de coopération économique U.E.B.L.-Cuba du 18 juin 1976 (*M.B.*, 7 août 1976) attire l'attention, dans son préambule, sur le fait que « Cuba est un pays en voie de développement ».
- * La Convention générale de développement cite parfois, dans son préambule, la convention de coopération économique conclue antérieurement, accentuant de cette façon la ressemblance existant entre elles (60).
- * La frontière s'estompe lorsque les textes des arrangements particuliers de développement expriment leur rattachement à un accord de coopération économique qu'ils sont censés compléter (61).

Rien n'empêche les États de fonder ces arrangements sur un acte international conclu dans une matière différente, d'autant plus que le cadre tracé par celui-ci est vague et imprécis et que les arrangements particuliers reçoivent une existence juridique propre. La dépendance exprimée entre les deux traités ne porte donc pas à conséquence.

Toutefois, l'on peut regretter ces écarts de logique qui créent un écheveau difficile à démêler et qui risquent, à la longue, de former une pratique hermétique, imperméable à toute systématisation.

- * Quelques accords constituent des conventions « mixtes », c'est-à-dire qu'ils s'articulent autour des deux pôles que sont la coopération économique et la coopération au développement (62).

Cette méthode est discutable parce que le régime juridique qui s'attache à chacun de ces modes de coopération n'est pas semblable (63).

- * Dans le cas où un même pays dispose de deux types de conventions, les Commissions mixtes créées peuvent se fondre en une « grande Commission » dont les travaux englobent les matières comprises par les deux accords, tissant ainsi des liens structurels entre ceux-ci (64).

(59) Voy. U.E.B.L.-Iran, 12 mars 1970 (*M.B.*, 30 novembre 1972) ; U.E.B.L.-Algérie, 18 mars 1970 (*M.B.*, 9 octobre 1970) ; U.E.B.L.-Koweït, 25 mars 1974 (*M.B.*, 18 février 1976).

(60) Dans l'exemple de la Chine (*supra*, note (22)), le protocole relatif au développement (convention générale) du 14 novembre 1983 se réfère à l'accord de coopération économique conclu le 23 novembre 1979.

(61) Par. ex. : Les arrangements particuliers Belgique-Thaïlande du 2 septembre 1983 (développement) sont basés sur la Convention de coopération économique U.E.B.L.-Thaïlande du 23 novembre 1975. L'arrangement particulier Belgique-Soudan du 22 janvier 1979 (développement) se réfère à l'Accord de coopération économique U.E.B.L.-Soudan du 4 février 1976.

(62) Voy. Belgique-Vietnam, 11 octobre 1977. La Convention générale de coopération Belgique-Zaïre du 28 mars 1976 envisage les deux formes de coopération ; la coopération économique et la coopération au développement faisant d'ailleurs chacune l'objet d'un protocole séparé, conclu le même jour.

(63) Par ex. : en ce qui concerne la compétence de la C.E.E.

(64) Par ex. : Belgique-Algérie, 30 juin 1970 (développement) et U.E.B.L.-Algérie, 18 mars 1970 (*M.B.*, 9 octobre 1970) (coopération économique). (Cfr. G. DEVILLERS, « Les relations de la Belgique avec l'Algérie et la Tunisie », in *La Revue Nouvelle*, 1980, t. 80, p. 436).

Ces quelques observations ont le mérite de souligner les limites de la typologie proposée.

Tout en n'étant pas dépourvue d'utilité (par exemple, les accords de coopération économique et d'aide au développement ne sont pas régis par les mêmes dispositions de droit communautaire), la délimitation des catégories d'accords reste fragile. La prise en considération de critères formels n'est donc pas suffisante. L'exécution concrète des accords doit également être examinée avant que ceux-ci puissent être qualifiés avec certitude.

II. — QUALIFICATION JURIDIQUE DES ACCORDS CONCLUS EN MATIÈRE DE COOPÉRATION

1. — *Nature juridique et contenu obligatoire des accords de coopération.*

Les accords de coopération soulèvent certaines interrogations quant à leur nature : sont-ils ou non conclus sous la forme de traités et imposent-ils de réels engagements aux Parties contractantes ?

Ces questions englobent les aspects formel et matériel du concept de traité (65). Ces deux angles sont distincts l'un de l'autre à l'analyse, bien qu'ils se complètent pour constituer une convention digne de ce nom. En effet, d'une part, si les Etats ont formellement manifesté le désir de ne pas conclure un acte conventionnel international, l'on ne voit pas comment les engagements pris seraient directement et par eux-mêmes sources d'obligations juridiques ; d'autre part, si le contenu de l'accord est vide, dépourvu d'obligations, le traité n'a pas de sens et son appellation procède d'un artifice de langage (66).

a) Critère formel.

Sur le plan formel, la qualification des accords de coopération semble acquise (67).

Ils sont considérés comme des traités internationaux par leurs auteurs.

(65) Le concept de traité est utilisé au sens d'un accord conclu entre sujets du droit des gens et régi par le droit international (cfr. J. P. JACQUE, *Éléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public*, Paris, L.G.D.J., 1972, pp. 424-425).

(66) A ce sujet, voy. : J. FAWCETT, « The Legal character of international agreements », in *B.Y.I.L.*, 1953, pp. 381 et suiv. ; F. MUNCH, « Comments on the 1968 draft Convention on the law of treaties », in *Z.a.ö.R.V.*, 1969, pp. 1 et suiv. ; K. WIDDOWS, « What is an agreement in international law », in *B.Y.I.L.*, 1979, pp. 117 et suiv. ; « La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus », in *A.I.D.I.*, 1983, pp. 328 et suiv. ; J. VERHOEVEN, « Traités ou contrats entre Etats », in *Clunet*, 1984, pp. 11-25.

(67) *Contra* : J. P. PLOUFFE, « Les arrangements internationaux des agences et ministères du Canada », in *A.C.D.I.*, 1983, pp. 176 et suiv.

Suivant cet auteur, l'Accord de coopération économique et technique Canada-Cameroun du 15 septembre 1970 appartiendrait à la catégorie des « arrangements administratifs », actes qui ne sont pas soumis au droit international. L'on peut cependant douter de la validité de l'utilisation de ce qualificatif à l'encontre de l'accord précité, étant donné qu'il a été signé au nom du gouvernement des deux Etats.

Ainsi, leur conclusion suppose que le signataire agissant « pour le Gouvernement du Royaume de Belgique » ou « pour le Royaume de Belgique » soit en possession de lettres de pleins pouvoirs, signées par le Roi et l'autorisant à engager l'Etat belge.

Ce critère formel est suffisant pour permettre de présumer que les Etats signataires ont voulu se lier dans l'ordre international.

Cette dernière affirmation s'oppose à la position défendue par J. Fawcett dans un article du *British Yearbook of International Law* qui suggère, « that there is no presumption that States, in concluding an international agreement, intend to create legal relations at all, and that this intention must be clearly manifested before a legal character is attributed to the agreement » (68).

Suivant le principal argument invoqué à l'appui de cette thèse, une obligation juridique n'existe qu'à la condition de pouvoir être appliquée par une juridiction. Or, en droit international, le consentement explicite des Etats est requis pour que les litiges se rattachant à un accord puissent être réglés par voie juridictionnelle; ce qui signifie qu'un accord inter-étatique ne contient pas d'engagements juridiques s'il n'y est pas prévu que les litiges qui s'y rapportent sont obligatoirement tranchés par voie juridictionnelle.

Pour détecter la présence effective d'accords à caractère juridique J. Fawcett propose différents « tests » qui à ses yeux sont concluants. Ceux-ci prennent principalement en considération l'existence d'un règlement juridictionnel obligatoire des litiges découlant de l'accord observé.

Cette théorie doit cependant être rejetée car, en liant l'existence d'une obligation juridique à la reconnaissance de celle-ci par une juridiction internationale, elle procède d'une confusion entre la norme de droit et un mode particulier de sanction auquel elle n'est pas réductible (69).

De plus, en poursuivant ce type de raisonnement l'on se rend rapidement compte de l'imperfection d'une telle sanction car, en dernière analyse, il n'existe pas d'exécution obligatoire des jugements en droit international. C'est pourquoi les tests proposés par J. Fawcett ne sont pas des conditions nécessaires à l'existence d'un acte juridique soumis au droit international.

Sur le plan pratique, ce fétichisme de la juridiction est également opérant. Ainsi, parmi les « traités et accords internationaux » enregistrés auprès du Secrétaire général des Nations Unies, seule une minorité d'entre eux contient une clause de règlement des différends. Ce qui semble indiquer que la présence d'une telle disposition n'a pas, dans les faits, de répercussion sur le statut juridique des accords interétatiques (70).

(68) J. FAWCETT, *op. cit.*, p. 385.

(69) Cfr. K. WIDDOWS, *op. cit.*, pp. 122-123.

(70) Suivant l'étude effectuée par K. WIDDOWS (*op. cit.*, p. 125), 20 % des accords enregistrés entre 1967 et 1971 contiennent une telle clause.

S'il n'y a pas d'obstacle à l'existence d'une présomption en faveur du traité, il reste à ajouter que celle-ci correspond à l'esprit du droit international qui est largement dominé par les États.

La volonté de ceux-ci représente donc la condition essentielle mise à la promotion d'un accord au rang d'acte juridique. Pour découvrir cette intention, il est inutile d'établir des exigences démesurées par rapport au degré de perfection de l'ordre international. Ainsi, le respect de certaines formes (accord écrit, conclu au nom de l'État, par son représentant muni de pleins pouvoirs signés par le chef de l'État) (71) peut largement suffire pour indiquer l'intention de conclure un traité. En l'espèce, les formalités qui entourent la conclusion des accords de coopération ne laissent aucun doute à ce sujet.

b) Critère matériel.

Tout en valorisant ainsi un certain formalisme, précisons que des conditions logiques minimales doivent également limiter la liberté des Parties contractantes dans leur volonté de soumettre au droit international les accords qu'elles concluent. A cet égard, J. Fawcett déclare que « ... an obligation cannot be properly called a legal obligation unless its existence and extent are determinable judicially, ... according to general principles of law » (72).

Conformément aux remarques formulées antérieurement, il est préférable de substituer un critère basé sur l'intention des Parties à celui centré sur la juridiction. En effet, « in a system where compulsory jurisdiction is not established, it is clearly more accurate to talk in terms of evidence of intention of the parties » (73).

L'on doit donc se demander si les Parties contractantes ont eu véritablement l'intention de s'engager en droit. En d'autres termes : l'obligation existe-t-elle, est-elle « sérieuse » et a-t-elle un contenu déterminable ?

Pour nier le caractère juridique des accords de coopération, il est nécessaire, au vu de cette condition logique, de considérer leurs dispositions comme des engagements de nature extra-juridique, en les assimilant par exemple à une simple déclaration d'intention qui apporte « une information sur l'intention actuelle de celui qui la fait mais ne comporte aucune promesse de s'y tenir » (74).

Parmi les accords que J. Fawcett refuse d'appeler traités figure la catégorie des accords instituant une coopération scientifique et culturelle.

(71) « Perhaps the most decisive criterion is executive authorization by full or other powers » : D. P. MYERS, « The name and scope of treaties », in *A.J.I.L.*, 1957, p. 597. Voy. égalt. : D. P. O'CONNELL, *International law*, Vol. 1, London, Stevens & sons Ltd., 1965, p. 224.

(72) *Op. cit.*, p. 392.

(73) K. WIDDOWS, *op. cit.*, p. 124.

(74) Cfr. « La distinction entre textes internationaux ... », *op. cit.*, p. 218.

D'après lui, ceux-ci ne créent pas d'obligations susceptibles d'être définies par un juge.

A première vue, cette opinion semble fondée car la prestation de coopérer, qui représente le noyau central, l'élément de base autour duquel s'articuleront les engagements futurs, ne fait pas l'objet de l'obligation des Etats. Ceux-ci ne sont pas tenus de coopérer; ils s'engagent uniquement à « s'efforcer » « si possible » de coopérer « dans la mesure de leurs possibilités financières, en personnel et en matériel » ou « sont disposés à envisager une participation à certains projets ». Ainsi, les termes employés dans les traités et plus particulièrement les verbes qui définissent l'attitude du sujet face à l'acte adoucissent et affaiblissent l'obligation de coopérer (75). Une exception doit être mentionnée, elle concerne les pays avec lesquels la Belgique entretient des rapports plus étroits. Dans ces cas, le vocabulaire peut être plus direct, ce qui place alors l'Etat signataire devant une obligation moins évasive (76). La convention générale peut également comporter des dispositions qui marquent un engagement plus précis des Etats (77). Toutefois, il s'agit de clauses secondaires qui souvent ne deviendront effectives que sous la condition suspensive de la conclusion d'arrangements futurs.

D'autre part, pour que l'accord soit opérationnel, le contenu de la coopération doit être précisé et défini de manière contraignante par la voie d'accords ultérieurs. Cependant, les Etats ne s'obligent pas à conclure ces accords. La réalité de ceux-ci est conditionnée par la mise en œuvre effective de la coopération et est ainsi soumise à la bonne volonté des Parties contractantes.

La portée obligatoire des conventions générales paraît donc faible, proche de l'inexistence, si grande est l'imprécision des engagements contractés. Néanmoins, il est difficile de nier que leurs dispositions soient dépourvues de tout contenu déterminable, même si celui-ci est parfois superficiel. En effet, qu'il s'agisse de consultations, de négociations ou de coopération, rien ne s'oppose à ce que ces comportements soient déterminables en droit et fassent l'objet d'un engagement juridique : « the fact that the obligation provided for in the instrument can be fulfilled by a somewhat nominal act of the parties does not detract from its character as a treaty (e.g. an obligation to consult) » (78).

Bien sûr, il ne faut pas perdre de vue que le caractère obligatoire de la coopération est tempéré de deux façons. D'une part, la prestation de coopérer se réduit à un engagement de bonne volonté (s'efforcer de coopérer);

(75) Cfr. M. E. COUSIN, « Quelques aspects formels des conventions de coopération entre pays francophones », in *Etudes internationales*, 1974, pp. 326 et suiv.

(76) P. ex. : « Le Gouvernement belge contribuera à la formation des cadres rwandais ... » (Belgique-Rwanda, 13 octobre 1962).

(77) Cfr. *supra*, p. 237; voy. égalt les clauses relatives au personnel de coopération.

(78) K. WIDDOWS, *op. cit.*, p. 128; commentant Lauterpacht II, p. 124.

de l'autre, la mise en œuvre de la coopération a un caractère discrétionnaire car elle nécessite la conclusion d'arrangements futurs qui doivent encore être négociés. Cependant, le traité n'est pas constitutif d'un ensemble vide. Il définit des règles de conduite auxquelles ne pourront contrevenir les États sous peine de le violer et toute appréciation objective du respect par l'État de ses engagements n'est pas interdite (79).

Par exemple, « s'efforcer » de coopérer suppose une démarche positive de la part du sujet et il est concevable que celui-ci doive se justifier au regard de cette obligation.

De même, la création, la composition et le fonctionnement de la Commission mixte impliquent l'accomplissement de certains actes.

Pour ne pas être naïf, il convient d'ajouter que l'engagement contracté est trop mince pour être pleinement efficace. Il sera facile de mettre en échec et de rendre vaine l'exécution de la coopération. Dans les faits, des accords de coopération sont d'ailleurs restés lettres mortes (Chili, Colombie) (80).

Si la réalité de l'obligation est certaine, la détermination de son contenu reste une entreprise délicate car il est impossible, dans l'état actuel, de donner une liste exhaustive des prestations que recouvrent les termes « coopérer » et « s'efforcer de coopérer », les seuls points de repère disponibles se trouvant dans le texte de l'accord (types de prestations à accomplir cités à titre d'exemples, dispositions relatives à la commission mixte).

Ce manque d'un contenu précis n'altère pas le caractère juridique de l'accord puisqu'il affecte, à des degrés divers, toute norme de droit. En effet, de par sa nature, la règle juridique doit être interprétée, cette opération s'effectuant normalement par l'intermédiaire du juge qui tente de donner un sens univoque aux concepts juridiques employés. L'absence d'une juridiction obligatoire appelée à remplir ce rôle dans l'ordre juridique international constitue un simple fait et n'interdit pas que le contenu des concepts qui y sont utilisés soit, *de iure*, déterminable.

Peu importe la fragilité de l'édifice, il existe et c'est sur sa base que s'édifiera la coopération future.

De même, les clauses plus contraignantes du traité de base seront rendues effectives lorsque des projets spécifiques auront été traduits en actes et donneront ainsi une deuxième vigueur à l'accord général qui les contient. À cet égard, il est utile de souligner que souvent plusieurs arrangements particuliers sont conclus le jour même de la signature de l'accord général (81).

(79) « Obligations to 'encourage' and 'promote', broad as they might be, are not meaningless », K. WIDDOWS, *op. cit.*, p. 139.

(80) Budget 1985 du Ministère des Relations extérieures, *rapport précité*, p. 23.

(81) Par ex. : Belgique-Burundi, 27 juillet 1963.

2. — *Nature juridique des arrangements particuliers.*

Il convient maintenant d'évoquer la nature des arrangements ultérieurs qui constituent le complément nécessaire des accords de coopération. Alors que la soumission des accords de base au droit international est acquise, la qualification des accords particuliers doit par contre s'effectuer au cas par cas, tant règne ici la volonté des Etats.

L'on doit préciser que le champ d'action de ces accords n'est pas limité aux relations interétatiques; ceux-ci peuvent également viser des conventions passées entre établissements publics possédant une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat (par. ex. : la coopération interuniversitaire) ou entre organismes privés (par ex. : les contrats conclus entre entreprises industrielles).

Sous un angle logique, le contenu des arrangements particuliers est semblable : d'une part, ils *complètent* l'accord de base car celui-ci, par lui-même, n'oblige pas les Parties contractantes à conclure ces accords particuliers; de l'autre, ils *exécutent* l'accord de base puisqu'ils mettent en œuvre la coopération en respectant le cadre tracé.

Cette dualité de statut se retrouve dans la pratique car les arrangements ultérieurs conclus entre les Etats signataires de l'accord cadre sont, selon la volonté de leurs auteurs, qualifiés soit de traités, soit de simples mesures d'exécution qui ne sont pas constitutives d'accords soumis au droit international (82). Celles-ci peuvent être nommées « arrangements administratifs » (83) ou « accords infra-étatiques » (84).

Parmi cet éventail de possibilités, seuls les traités et les accords en forme simplifiée (85) lient de manière directe les Etats dans l'ordre juridique international. Les arrangements particuliers en matière de coopération au développement forment l'essentiel de cette catégorie. Ils sont considérés comme des traités par leurs auteurs et sont d'ailleurs soumis au même formalisme que celui qui préside à la conclusion de tout accord international (exigence de pleins pouvoirs et signature au nom de l'Etat).

Par contre, les accords qui ne manifestent pas l'intention d'engager l'Etat par un « traité » n'ont pas d'existence juridique propre sur le plan inter-

(82) Cette dernière appellation renforce l'existence juridique de l'obligation de coopérer car la conclusion d'accords ultérieurs est alors incluse dans le concept juridique de coopération. Si les Etats ne sont pas obligés de conclure ces accords, c'est parce que, dans l'accord cadre, ils ne s'engagent pas à coopérer mais à s'efforcer de coopérer.

(83) « Les accords ou arrangements administratifs portent généralement sur des questions de détail qui constituent la mise en œuvre des principes établis par un traité », J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belge*, Bruylant, Bruxelles, 1980, p. 81. Voy. également J. P. PLOUFFE, *op. cit.*

(84) Cfr. G. BURDEAU, « Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics des pays différents », in *Mélanges P. Reuter*, Paris, Pédone, 1981, pp. 103 et suiv.

(85) Par exemple, à l'occasion de la clôture de travaux des Commissions mixtes, un procès-verbal est habituellement signé par les délégués des Etats et celui-ci comporte parfois certaines obligations destinées à mettre en œuvre l'accord cadre et qui engagent l'Etat.

national. Ces accords « infraétatiques » puisent cependant leur force obligatoire dans le traité de base, ce qui signifie que leur inobservation peut provoquer une violation de celui-ci.

Le droit applicable aux accords particuliers qui ne sont pas des traités pose la question de leur incorporation au traité de base (86). En effet, ce n'est pas parce que celui-ci prévoit leur conclusion qu'ils suivent nécessairement un régime juridique identique. Ainsi, bien que l'exécution de l'accord de coopération économique implique expressément la signature de contrats entre entreprises industrielles, nul ne peut contester leur caractère de contrats de droit privé (87).

Inversement, l'on ne voit pas pourquoi il faudrait séparer les mesures d'exécution de l'accord de base quand elles marquent l'engagement de l'Etat dans un projet de coopération défini.

Entre ces deux situations extrêmes existe une frange d'arrangements administratifs ou d'accords entre établissements publics dont le statut est discuté par certains parce qu'ils ne seraient pas, *a priori*, soumis au droit international du seul fait de leur subordination au traité (87).

Quoi qu'il en soit, la question du droit applicable à ces arrangements ne peut être résolue que par le recours aux règles soit du droit international public, soit du droit international privé. En effet, la réalité d'une catégorie intermédiaire d'actes juridiques appelés « infraétatiques » n'est aucunement établie et est d'ailleurs dépourvue d'intérêt tant que n'est pas défini le régime juridique particulier susceptible d'y être appliqué.

3. — *Intérêt juridique des accords conclus en matière de coopération.*

En observant l'architecture juridique des accords de coopération, il est permis de se demander si une quelconque originalité doit leur être reconnue en ce sens qu'ils se verraient appliquer un régime dérogatoire au droit international commun.

Une telle hypothèse ne semble pas se vérifier puisque ces accords constituent des traités soumis au droit international. Si ceux-ci, dans certains cas, sont complétés par des conventions additionnelles et, dans d'autres, laissent une grande liberté aux Parties contractantes pour déterminer leurs modalités d'exécution, il ne faut y voir aucun phénomène exceptionnel en droit des gens.

Quant aux arrangements particuliers, le fait que ces actes puissent être ou non considérés comme des traités illustre simplement le principe de la liberté contractuelle des Etats.

Par ailleurs, le défaut de règles particulières appelées à régir la catégorie des accords « infraétatiques » rend illusoire l'originalité juridique de celle-ci.

(86) Cfr. G. BURDEAU, *op. cit.*, pp. 120-122.

(87) Cfr. G. BURDEAU, *op. cit.*, p. 121.

S'il faut trouver une spécificité affectant ces accords ou certains d'entre eux, l'on devrait peut-être rechercher celle-ci dans la condition qui les caractérise au sein de l'ordre juridique interne.

A ce titre, une des raisons qui justifie l'intérêt porté plus particulièrement aux accords de coopération au développement réside dans le fait que ceux-ci jouissent, dans l'ordre juridique belge, d'un statut particulier qui n'est pas réductible au traitement habituellement réservé aux conventions internationales.

III. — L'INTRODUCTION DES ACCORDS DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT DANS L'ORDRE JURIDIQUE BELGE

1. — *Assentiment parlementaire.*

L'assentiment, acte de tutelle du pouvoir législatif, conditionne l'introduction (88) et l'efficacité interne des traités dans l'ordre juridique belge (89).

La nécessité de l'approbation parlementaire des conventions de coopération au développement est une question qui, après avoir alimenté des débats juridiques et politiques, est désormais passée sous silence. La réponse qu'il convient d'y apporter se fonde sur l'interprétation de l'article 68, al. 2, de la Constitution qui définit les catégories de traités devant être soumis à l'assentiment des Chambres.

Suivant la doctrine dominante, il semble acquis que l'article 68 ne possède pas de caractère exclusif mais qu'il doit être interprété « à la lumière de l'ensemble des dispositions constitutionnelles et notamment de celles qui règlent les attributions respectives du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif » (90).

Certains traités pourraient donc « être sujets à approbation non pas sur base des prescriptions de l'article 68, mais en vertu d'autres dispositions de la Constitution » (91), tels les traités limitant « le pouvoir du législateur de régler souverainement et unilatéralement certaines matières » (92). Ce principe est également confirmé par plusieurs avis du Conseil d'Etat (93).

Cependant, si l'aspect incomplet de l'article 68 est largement souligné,

(88) Cfr. J. VERHOEVEN, « Jurisprudence belge relative au droit international », chronique in *R.B.D.I.*, 1971, p. 716.

(89) Cfr. Cass., 25 novembre 1955, *Pas.*, 1956, I, p. 292.

(90) J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, pp. 185-186. (Dans ce sens, voy. égal. : P. SMETS, *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 1964, p. 13 ; W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution belge », in *R.B.D.I.*, 1969, p. 3).

(91) J. MASQUELIN, *op. cit.*, pp. 185-186.

(92) J. MASQUELIN, *op. cit.*, pp. 185-186.

(93) Voy. J. MASQUELIN, *op. cit.*, p. 187.

cela ne signifie nullement que le Roi soit *obligé* de soumettre à l'assentiment des Chambres d'autres traités que ceux visés par cet article.

L'absence de critères précis déterminant quels sont ces « autres traités » prive d'ailleurs une telle affirmation de toute portée pratique. C'est pourquoi, seules les conditions formellement exigées par l'article 68 seront examinées.

S'agissant des accords de coopération au développement, deux types de traités visés à l'article 68, al. 2, de la Constitution sont susceptibles de les englober. Il s'agit de ceux qui « pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges ».

a) Traités qui pourraient lier individuellement des Belges.

Traditionnellement, doivent être soumis à l'approbation des Chambres les accords internationaux qui « créent au profit ou à charge des citoyens des droits objectifs ou des obligations subjectives » (94).

Dans le domaine du développement, les dispositions relatives au personnel semblent bien remplir cette condition. Parmi celles-ci, l'on peut songer par exemple aux engagements des Etats concernant les exemptions fiscales et les privilèges dont jouissent les agents de coopération, les devoirs de loyauté qui incombent au personnel (95) ainsi que le régime juridique que celui-ci connaît dans le pays assisté (96).

A la lecture de ces articles, il semble délicat de nier que leur contenu ne puisse lier individuellement des Belges.

Cependant, le 20 février 1964, Monsieur Spaak, vice premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, déclara, en séance de la Chambre, que les conventions d'assistance technique ne répondaient pas à ce critère. « En effet, aucun citoyen belge n'est tenu d'effectuer des prestations quelconques en vertu de ces conventions. Le recrutement du personnel mis à la disposition des pays bénéficiant de l'assistance de la Belgique s'effectue sur une base conventionnelle » (97).

Cette position fut à nouveau défendue par le Département des Affaires étrangères lors de l'examen en Commission du projet de loi portant approbation de la Convention générale de coopération et d'assistance technique entre la Belgique et le Burundi du 29 juillet 1963 (98).

(94) P. DE VISSCHER, « Observations sur l'assentiment parlementaire aux traités et accords internationaux et sur leur publication », in *J.T.*, 1974, p. 150.

(95) « Il s'engage à servir avec fidélité, dévouement, intégrité et dignité le Gouvernement de la République Démocratique du Congo » (Belgique-Zaïre, 23 août 1968).

(96) « Le personnel de la coopération mis à la disposition du gouvernement nigérien dans le cadre du projet ..., est soumis aux lois et aux règlements de la République du Niger et relève de l'autorité nigérienne auprès de laquelle il exerce ses fonctions » (Belgique-Niger, 25 avril 1985).

(97) *Compte rendu analytique*, Chambre, séance du 20 février 1964.

(98) Cfr. *Doc. parl.*, Chambre, session 1965-1966, n° 22/2, pp. 5-6.

Le fondement exclusivement contractuel des obligations relatives au personnel de coopération est difficilement défendable puisque celles-ci trouvent leur source dans le traité international et qu'elles s'imposent à tout Belge effectuant des prestations de coopération (99). Par un raisonnement *ab absurdo*, l'on pourrait ainsi prétendre que la législation du travail ne crée pas d'obligation à l'égard des citoyens car celle-ci ne leur est applicable que par le biais d'un contrat de travail.

D'autre part, depuis l'arrêté royal du 10 avril 1967 (*M.B.*, 23 mai 1967, pp. 5450 et suiv.), le personnel de coopération dispose d'un statut qui le caractérise en tant qu'agent d'une administration de l'Etat belge, bien qu'il ne soit pas « agent de l'Etat » au sens de l'article premier de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 (100).

Plusieurs articles de l'arrêté royal se réfèrent aux dispositions contenues dans les accords internationaux (101), en se contentant de déclarer applicables les obligations présentes dans ces accords sans définir leur contenu. Ainsi, de par sa soumission au statut, le personnel est automatiquement tenu de respecter ces obligations, sans avoir la possibilité de les accepter par un accord de volonté. Son concours n'est d'ailleurs pas requis puisque les dispositions qui l'intéressent sont simplement portées à sa connaissance (art. 20).

C'est pourquoi il est judicieux d'admettre que les conventions générales d'assistance technique ainsi que toute convention annexe, lorsqu'elles contiennent des dispositions susceptibles de créer des droits ou des obligations à l'égard des agents de la coopération, doivent être soumises à l'approbation des Chambres.

b) Traités qui pourraient grever l'Etat.

Si l'on s'accorde pour exiger que la convention greve directement le patrimoine de l'Etat (c'est-à-dire que celui-ci soit affecté par les conséquences découlant de l'application du traité mais non, par exemple, de son inexécution) (102), la doctrine est partagée quant à la détermination de l'impact financier nécessitant l'assentiment des Chambres.

(99) Voy. J. SALMON, *Le statut des agents de la coopération technique*, A.G.C.D., 1969.

(100) Cfr. Avis du Conseil d'Etat relatif à l'A.R. du 10 avril 1967, *M.B.*, 23 mai 1967, pp. 5446-5450.

(101) — « ... les conditions d'exercice de ces fonctions de même que les obligations et modalités spéciales qui s'y rapportent, sont éventuellement précisées par les conventions, accords ou arrangements conclus par l'Etat belge ... » (art. 20).

— « Sous réserve des stipulations figurant le cas échéant dans les conventions, accords ou arrangements visés à l'article 20, la durée des périodes de service des agents est fixée comme suit : » (art. 22).

— Les agents « doivent également se conformer en la matière aux obligations prévues par les conventions, accords ou arrangements éventuellement conclus par l'Etat belge ... » (art. 40).

(102) Cfr. J. MASQUELIN, « La notion de traité pouvant grever l'Etat », *in A.D.S.P.*, Vol. XIX, 1959, p. 185.

De nombreux auteurs estiment que le traité doit avoir une incidence directe sur le budget de l'Etat en établissant les charges auxquelles l'Etat ne peut faire face qu'en inscrivant des dépenses nouvelles à son budget (103).

Selon une conception restrictive, il est en outre demandé que la dépense soit déterminée, « le vote des deux Chambres ne pouvant porter que sur l'acceptation des dépenses d'un montant déterminé » (104).

Inversement, dans la doctrine plus récente, une position plus large est adoptée suivant laquelle l'Etat est grevé dès qu'un traité est susceptible d'affecter son patrimoine (105).

Lors de la discussion, en commission, du projet de loi portant approbation de la Convention générale de coopération et d'assistance technique entre la Belgique et le Burundi du 29 juillet 1963, le Ministre des Affaires étrangères, souscrivant à la thèse minimaliste, affirma que les conventions générales d'assistance technique étaient

« des conventions tout à fait générales qui se bornent à déterminer le cadre et les modalités selon lesquels l'aide technique sera accordée à un gouvernement.

Elles ne contiennent pas d'engagement précis déterminant dans quelle mesure le budget de l'Etat belge sera grevé.

L'approbation parlementaire n'est dès lors pas indispensable.

...

Mais il est certain que les conventions de coopération peuvent, dans certains cas, grever le budget de l'Etat belge. Il faut pour cela d'après l'interprétation donnée par la jurisprudence, qu'elles contiennent une ou des clauses portant sur l'adoption de dépenses d'un montant déterminé.

C'est le cas de la convention avec le Burundi.

Celle-ci contient en son article 5 une clause qui instaure le régime de la nation la plus favorisée. Cette clause entraîne des implications dans le domaine fiscal et le domaine du droit des sociétés, qui ressortissent aux prérogatives du Parlement.

C'est la raison pour laquelle cette convention a été soumise à l'assentiment parlementaire » (103).

Remarquons que l'argument tiré de l'exigence de dépenses d'un montant déterminé est superflu.

En effet, celles-ci ne sont nullement imposées par l'accord de base. Leur réalité dépend de la signature d'accords ultérieurs. De ce fait, la Convention

(103) Cfr. : W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *op. cit.*, p. 5 ; P. DE VISSCHER, Observations sous Cass., 25 novembre 1955, in *J.T.*, 1956, p. 340 ; F. MUÛLS, « Le traité international et la Constitution belge », in *R.D.I.L.C.*, 1934, p. 460.

(104) J. MASQUELIN, « Le droit des traités... », *op. cit.*, p. 177). Voy. égalt. : Conclusions de l'Avocat général F. DUMON avant Cass., 25 novembre 1955, *Pas.*, 1956, p. 287).

(105) « Sont donc des traités qui pourraient grever l'Etat, ceux qui pourraient entraîner une charge directe, positive ou négative, certaine ou éventuelle, permanente ou provisoire, c'est-à-dire les traités dont les stipulations affectent ou sont susceptibles d'affecter le patrimoine de l'Etat par leur exécution normale ».

J. MASQUELIN, *op. cit.*, p. 180. (Voy. égalt. : J. SALMON et P. SMETS, « La pratique belge », in *R.B.D.I.*, 1966, pp. 525-528).

(106) Rapport de la Commission, *Doc. Parl.*, Chambre, 1965, n° 22/2, p. 6.

générale ne contient aucune charge, même éventuelle, et n'est donc pas englobée par l'article 68, alinéa 2, y compris dans son acception extensive.

Le Conseil d'Etat, dans l'avis rendu au sujet de la Convention Belgique-Burundi du 29 juin 1963, ne s'est pas prononcé sur l'implication financière du traité de base. Par contre, au sujet des *arrangements particuliers*, il a souligné que ceux-ci pouvaient, selon leur contenu, être compris dans le champ d'application de l'article 68, alinéa 2, et donc faire l'objet de la procédure d'assentiment (107).

Par la suite, dans un avis concernant une autre convention de coopération au développement, le Conseil d'Etat s'est rangé (108) à la conception extensive qui veut qu'« un traité grève l'Etat quand il implique ou peut impliquer une dépense à charge de l'Etat mais aussi quand il a une incidence directe sur le patrimoine de l'Etat » (109), et a déclaré qu'il convenait de soumettre les *conventions générales* d'assistance technique à l'assentiment parlementaire.

Rappelons, à l'encontre de l'avis du Conseil d'Etat, que les conventions générales n'imposent pas de dépenses. Celles-ci résultent de la conclusion d'accords particuliers qui, en matière de développement, sont de véritables traités et non de simples mesures d'exécution.

c) Pratique de l'exécutif en matière d'assentiment.

En considérant ces éléments, il est permis d'affirmer que la majorité des conventions générales, ainsi que les conventions relatives au personnel, bien que ne grevant pas l'Etat, contiennent des dispositions applicables aux agents de coopération qui sont de nature à lier des Belges. Par conséquent, elles doivent être soumises à l'assentiment du Parlement.

Les arrangements particuliers, dans la mesure où ils entraînent des dépenses, doivent également être approuvés.

Afin d'éviter le déroulement de procédures inutiles, il est cependant opportun d'approuver uniquement les conventions générales en donnant par la même occasion, et ce de manière explicite, un assentiment anticipé aux nombreux arrangements ultérieurs conclus sur leur base.

Dans les faits, il semble qu'à l'issue de la procédure d'approbation de la Convention Belgique-Burundi du 29 juillet 1963, le Ministre de la Coopération ait reconnu le bien-fondé de l'exigence d'un assentiment pour toute convention de coopération future (110).

(107) *Doc. Parl.*, Chambre, 1965, n° 22/1. Voy. égalt. l'avis du Conseil d'Etat concernant les articles 2 et 3 du traité d'amitié Belgique-Zaire du 29 juin 1970 (*M.B.*, 4 octobre 1972), *Doc. Parl.*, Chambre, 1970-1971, n° 1073-1.

(108) Avis du 9 août 1966 (inédit), cité par J. SALMON, Observations sous Bruxelles, 19 décembre 1972, in *J.T.*, 1973, p. 413; et par J. MASQUELIN, *op. cit.*, p. 180.

(109) J. SALMON, *op. cit.*, p. 413.

(110) Cfr. *Ann. Parl.*, Sénat, Session 1968-1969, 26 février 1969, p. 765.

L'acquiescement de l'exécutif est néanmoins ambigu et il ne peut pas être déduit du seul dépôt du projet de loi précité puisque celui-ci fut décidé eu égard à l'article 5 de la convention instaurant le régime de la nation la plus favorisée.

Il faut également mentionner qu'à cette époque, le défaut d'assentiment a parfois été critiqué par certains parlementaires à l'occasion de projets de loi portant approbation de traités internationaux (111).

Néanmoins, après le vote de la loi (loi du 25 mars 1969) approuvant la Convention Belgique-Burundi, aucune convention, qu'elle soit générale ou particulière, ne fut déposée sur le bureau des Chambres (112). Depuis près de 20 ans, cette pratique, conforme à la thèse de l'exécutif exposée en 1964, s'est poursuivie sans soulever de nouvelles objections (112bis).

Cet état de choses permet d'émettre l'hypothèse suivant laquelle serait en formation la coutume constitutionnelle disposant que les conventions générales de coopération ne doivent pas faire l'objet d'un assentiment des Chambres; le contrôle du Parlement s'exerçant, à l'égard des arrangements particuliers, lors du vote des crédits budgétaires correspondants.

d) Forme de la loi d'assentiment.

Généralement, l'assentiment des Chambres s'effectue par le vote d'une loi qualifiée de formelle, car elle ne possède pas de caractère normatif (113).

Il ne paraît pas contestable que l'assentiment puisse se manifester sous d'autres formes, telle une résolution du Parlement (114). C'est pourquoi l'on peut être tenté de justifier la position du Ministère des Affaires étrangères en plaçant que l'approbation du Parlement vis-à-vis des arran-

(111) — Convention de Strasbourg du 20 novembre 1963 modifiant la Convention de Mannheim du 17 octobre 1888 (*Doc. Parl.*, Chambre, Sess. 1965-1966, n° 259/2);

— Convention U.E.B.L.-Maroc relative à l'encouragement des investissements du 28 avril 1965 (*Doc. Parl.*, Chambre, Sess. 1965-1966, n° 256/2).

(112) A l'exclusion de la Convention générale Belgique-Zaïre du 28 mars 1976 (Loi belge du 16 juillet 1976 et *Moniteur belge* des 28 août 1976 et 1^{er} février 1977). Il ne s'agit cependant pas d'une véritable exception car le contenu de cette convention dépasse largement la notion classique de coopération au développement, ce qui explique les raisons de son dépôt au Parlement. « Elle couvre en effet les problèmes de développement économique et social, de coopération au développement, de coopération sectorielle dans les domaines industriel, minier, agricole et technologique. Elle prévoit aussi la protection des investissements » (*Doc. Parl.*, Chambre, Session 1975-1976, n° 880/1).

Cet accord cadre a été complété par la signature, le même jour, de 4 protocoles relatifs à la coopération au développement (Personnel), la coopération économique, l'encouragement des investissements et l'indemnisation des biens zaïrianisés.

L'ensemble de ces actes internationaux a été approuvé par la loi du 16 juillet 1976.

(112bis) Concernant les critiques formulées épisodiquement à l'encontre de cette pratique, voy. J. SALMON et M. VINCINEAU, « La pratique belge », chronique in *R.B.D.I.*, p. ex., 1974, pp. 372-373, n° 832.

(113) « C'est le traité lui-même qui est le siège des normes juridiques et non point l'acte d'assentiment », W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *op. cit.*, p. 10.

(114) Cfr. : W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *op. cit.*, p. 11; M. WAELBROECK, *op. cit.*, pp. 40-41; P. SMETS, *op. cit.*, p. 40.

Contra : J. MASQUELIN, *op. cit.*, pp. 229 et suiv.

gements particuliers s'exerce par le biais du vote des crédits correspondants (115).

Cette thèse est habituellement rejetée en invoquant l'arrêt de la Cour de cassation du 25 novembre 1955 ayant décidé, au sujet de l'arrangement franco-belge du 30 octobre 1945, que l'« assentiment exigé par l'article 68 de la Constitution ne peut être déduit de la loi budgétaire qui a ouvert les crédits pour l'exécution de l'accord, ne donnant ainsi que l'autorisation de payer » (116).

Il faut préciser que la Cour a refusé de considérer qu'en l'espèce le vote budgétaire équivalait à l'approbation du traité, mais qu'elle n'a pas exclu *a priori* la possibilité de recourir à cette formalité comme moyen d'approuver un traité.

L'on peut donc en déduire que, peu importe la forme de l'assentiment, il lui suffit, pour être valable, que la volonté du corps législatif soit certaine (117).

A ce sujet, il est indispensable d'examiner la loi du 10 août 1981 (*M.B.*, 21 novembre 1981) relative à la création d'un Fonds de la coopération au développement et d'un Fonds des prêts à des Etats étrangers. Cette loi prévoit que le fonds de la coopération au développement est destiné au financement de la coopération bilatérale (art. 1^{er}) et que l'aide apportée peut consister en une « action directe dont l'Etat assume la charge et les responsabilités » (art. 2). Ce fonds est ainsi destiné à couvrir les dépenses occasionnées par la coopération bilatérale au développement et est alimenté principalement par « des dotations inscrites au budget de la Coopération au Développement » et par « une affectation des bénéfices de la Loterie nationale ... » (art. 3). De plus, l'article 10 de la loi dispose que le Ministre qui a la coopération au développement dans ses attributions établit chaque année un rapport moral sur les activités du Fonds.

Il importe de relever que le contenu de cette loi correspond à la thèse de l'exécutif relative aux dépenses découlant des accords d'assistance technique, ce qui semble ainsi légitimer la pratique antérieure. En outre, l'on doit signaler l'analogie existant entre les accords d'aide au développement et les prêts d'Etat à Etat. Ceux-ci ne sont également ni approuvés, ni publiés (118), le Gouvernement considérant qu'il « tient le Parlement informé

(115) Cette conception correspond d'ailleurs à une certaine pratique gouvernementale. Par ex. : l'Accord du 28 mars 1976 entre la Belgique et le Zaïre approuvé par l'article 10 de la loi du 6 octobre 1978 contenant le budget du Ministre des Affaires étrangères (cité par J. SALMON, « La pratique belge », chronique in *R.B.D.I.*, 1984-1985, p. 397).

(116) *Pas.*, 1956, I, p. 292.

(117) Cfr. P. DE VISSCHER, Observations sous Cass., 25 novembre 1955, in *J.T.*, 1956, p. 341.

(118) Au sujet de la controverse relative à l'approbation parlementaire anticipée de ces accords par la loi du 3 juin 1964 « modifiant l'arrêté royal n° 42 du 31 août 1939 réorganisant l'Office national du Dueroire et autorisant le Ministre des finances à consentir des prêts à des Etats ou à des organismes étrangers » (*M.B.*, 17 juin 1964), voy. la thèse de L. LÉON GOMEZ, « Le statut juridique des prêts interétatiques dans la pratique belge » (*U.L.B.*, Bruxelles, 1984-1985, p. 339) qui conclut par l'affirmative.

de sa politique en matière d'octroi de prêts lors de la discussion du budget du Ministère des Finances et par le dépôt au Parlement de rapports annuels sur les activités du fonds des prêts à des États étrangers ... » (119).

e) Conséquences du défaut d'assentiment.

En règle générale, lorsque l'assentiment est requis, les conventions qui n'y ont pas été soumises ne sont pas appliquées par les tribunaux.

La jurisprudence dominante est constante sur ce point (120).

Une exception à ce principe concerne les rares litiges dans lesquels des juridictions ont appliqué certaines conventions d'assistance technique n'ayant pas été approuvées par les Chambres (121).

Il est permis de s'interroger sur les dérogations ainsi apportées à une règle dont la validité ne semble pas devoir être contestée. Certains auteurs mettent d'ailleurs en garde le juriste contre la tentation de procéder à des généralisations hâtives sur base de ces décisions jurisprudentielles, tant sont nombreuses les particularités qui affectent les accords de coopération (122).

Néanmoins, l'on ne peut s'empêcher de rapprocher ces exceptions, en matière de coopération, de la pratique gouvernementale qui est suivie à leur sujet.

C'est pourquoi ces exemples d'application de conventions de coopération au développement non approuvées, constituent un argument supplémentaire en faveur de l'idée générale défendue plus haut : à savoir que la pratique a forgé, à l'égard de ces conventions, un régime juridique particulier, dérogatoire au droit commun.

2. — *Assentiment des Communautés.*

Depuis la loi spéciale du 8 août 1980, toute convention internationale dont l'objet est inclus dans les compétences internes des Communautés doit faire l'objet d'un assentiment des Conseils de Communauté compétents (article 16).

Sont visées par cette procédure, les conventions de coopération et les accords particuliers qui comprennent « des clauses relatives à l'envoi de professeurs, d'experts et de techniciens, à l'octroi de bourses d'étude et

(119) *Bull. des Q. et R.*, Chambre, 5 mars 1985, question n° 75 de M. Coëme du 8 février 1985.

(120) Voy. la jurisprudence citée par : J. SALMON, Observations sous Bruxelles, 19 décembre 1972, in *J.T.*, 1973, p. 412 ; J. VERHOEVEN, Observations sous Cass., 19 mars 1981, in *J.T.*, 1982, p. 566 ; M. WÆLBRÖECK, *op. cit.*, p. 113.

(121) Belgique-Maroc, 28 avril 1965 (non approuvée, non publiée) : C.E., 12 décembre 1974, n° 16771, in *R.A.C.E.*, 1974, 1170 ; C.E., 8 décembre 1977, n° 18627, in *R.A.C.E.*, 1977, 1418.

Belgique-Zaïre, 8 janvier 1964 (convention relative au personnel de coopération, non approuvée, non publiée) : C.E., 11 février 1969, in *R.A.C.E.*, 1969, 177 ; App. Bruxelles, 19 décembre 1972, in *J.T.*, 1973, p. 407.

(122) Cfr. J. VERHOEVEN, Chronique de jurisprudence, in *R.B.D.I.*, 1976, p. 646.

de stage, et à des projets spécifiques contribuant au développement du patrimoine » (123).

Etant donné que de telles clauses se rencontrent fréquemment dans les accords de coopération au développement, ceux-ci devraient donc être approuvés par les Conseils de Communauté.

En pratique, aucune convention de ce type n'a cependant été soumise à ces formalités. Si le défaut d'assentiment n'est pas justifiable en droit, il obéit néanmoins à des impératifs d'ordre pragmatique. En effet, l'assentiment des Communautés vise toute convention à caractère « communautaire » et est indépendant de l'assentiment national prévu par l'article 68 de la Constitution.

Le traité de coopération devrait ainsi faire l'objet à la fois d'un assentiment national et d'un assentiment de chaque conseil compétent, respectivement pour les dispositions auxquelles s'applique l'article 68, al. 2, de la Constitution, et pour celles qualifiées de « communautaires ».

Une telle procédure signifierait un allongement considérable des formalités requises pour l'entrée en vigueur des accords, difficilement conciliable avec les exigences d'une politique efficace d'aide au développement.

Soulignons que les assentiments devraient se faire pour le traité dans sa totalité car celui-ci constitue un tout qu'il est délicat de fragmenter suivant des critères internes de répartition de compétence.

Vouloir pallier cette difficulté en exigeant la conclusion d'actes internationaux séparés serait impraticable et aboutirait à exporter nos problèmes nationaux sur la scène internationale.

3. Publication.

L'obligation qui incombe à l'Etat de publier les traités internationaux a été justifiée à l'origine par une interprétation analogique de l'article 129 de la Constitution qui impose la publication des lois et règlements en vue de leur conférer force obligatoire.

Ce raisonnement a été implicitement confirmé par l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 (124). Le texte légal semble affirmer que la parution au *Moniteur belge* ne doit pas toujours avoir lieu mais il ne précise cependant pas les cas où celle-ci est obligatoire. En toute logique, il faut considérer la publication comme une « exigence intrinsèque de tout acte normatif, étrangère à proprement parler aux conditions d'introduction du droit conventionnel dans l'ordre juridique belge » (125). Celle-ci conditionne la

(123) Y. LEJEUNE, « L'assentiment des Conseils culturels aux traités internationaux de la Belgique relatifs à la coopération culturelle », in *R.B.D.I.*, 1978-1979, p. 186.

(124) Loi relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires (*M.B.*, 21 juin 1961).

Article 8 : « Lorsqu'il y a lieu à publication d'un Traité auquel la Belgique est partie, cette publication se fait par la voie du *Moniteur belge* ... ».

(125) J. VERHOEVEN, « Jurisprudence belge relative au droit international », *Chronique in R.B.D.I.*, 1974, p. 683.

force obligatoire interne des traités et donc leur applicabilité aux citoyens (126). Ces constatations sont conformes à la jurisprudence dominante qui refuse de rendre opposable aux justiciables les traités internationaux non publiés (126).

L'intransigeance de ce principe semble cependant être tempérée dans certains jugements (127). Dans ce sens, rappelons que les exemples précités de conventions de coopération au développement (121) visaient des traités qui ont été appliqués par des juridictions belges alors qu'ils n'avaient été ni approuvés ni publiés.

Ces décisions de justice ont été rendues dans des litiges opposant l'Etat belge et des coopérants. Or depuis l'arrêt royal du 10 avril 1967, le personnel de coopération est informé du contenu des conventions, dans la mesure où celui-ci le concerne (art. 20) (128).

C'est pourquoi cette application d'accords de coopération non publiés pourrait être justifiée en invoquant la finalité de la publication qui est de porter le contenu des normes à la connaissance des personnes qu'elles visent.

Dans ce sens, si l'on considère que la publication au *Moniteur belge* n'est pas une condition stricte d'applicabilité, l'on peut admettre qu'un accord soit appliqué à la condition que les personnes concernées par cette application aient une connaissance effective des dispositions invoquées (129).

Cette théorie, si elle respecte la ratio de la publication au *Moniteur*, ne concorde cependant pas avec l'arrêt de la Cour de cassation du 19 mars 1981 (130) suivant lequel la publication par voie du *Moniteur belge* semble être une condition formelle de l'opposabilité des traités.

4. — *Entrée en vigueur et application à titre provisoire.*

Outre les clauses relatives à l'entrée en vigueur « définitive », la majorité des accords contiennent une disposition suivant laquelle les obligations qu'ils créent, ou certaines d'entre elles, sont applicables dès leur signature.

La particularité qui affecte l'application à titre provisoire (qualifiée égale-

(126) « La doctrine (34), la jurisprudence judiciaire (35) et la section de législation du Conseil d'Etat (36) sont formels à ce propos ». J. SALMON, Observations sous Bruxelles, 19 décembre 1972, in *J.T.*, 1973, p. 413 (voy. les références citées après les notes (34), (35) et (36)). Voy. égalit. : Trib. police Vilvorde, 4 février 1974, in *J.T.*, 1976, p. 154.

(127) Cfr. J. VERHOEVEN, Observations sous Cass., 19 mars 1981, in *J.T.*, 1982, p. 566, note (12) ; Note sous Cass., 18 juin 1974, in *J.T.*, 1976, p. 154, note (25).

(128) L'obligation d'informer le personnel de coopération ne peut être invoquée dans le cas des deux décisions concernant la Convention Belgique-Zaïre du 8 janvier 1964 (voir *infra*, note 121). En effet, dans ces hypothèses, le statut du plaignant était défini par l'A.R. du 16 août 1963, modifié par l'A.R. du 11 mai 1966, qui ne contenait pas d'obligation semblable. L'absence d'une telle disposition ne signifie cependant pas que l'agent n'ait pas eu une connaissance effective de la Convention.

(129) Cfr. J. VERHOEVEN, Observations sous Cass., 19 mars 1981, *op. cit.*, p. 565.

(130) *J.T.*, 1983, pp. 565-566.

ment d'entrée en vigueur provisoire) (130bis), dont la réalité est attestée par l'article 25, alinéa 2, de la Convention de Vienne, est qu'elle peut prendre fin à l'égard d'un Etat dès que celui-ci notifie à l'autre Etat vis-à-vis duquel le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.

L'opportunité de l'application à titre provisoire a été mise en doute par le Conseil d'Etat pour des motifs d'ordre constitutionnel (131). L'introduction de cette clause préjugerait de l'assentiment ultérieur des Chambres dans l'hypothèse où le traité devrait y être soumis.

Il serait en effet illogique qu'un traité appliqué provisoirement se heurte par la suite à un refus d'assentiment du Parlement.

Sans contester que puisse se poser là un problème dans l'ordre interne, l'on doit faire remarquer que juridiquement l'application d'un accord à titre provisoire ne pose aucune difficulté sur le plan international.

CONCLUSION

Les accords de coopération au développement font partie d'une catégorie plus vaste d'actes internationaux dénommés accords de coopération.

Ces conventions constituent un objet d'étude isolable, par leurs caractéristiques formelles mais elles ne possèdent pas de spécificités juridiques propres qui les distingueraient ontologiquement d'autres types de traités internationaux.

La qualification de traité doit être attribuée aux accords de coopération car elle est conforme à l'intention, exprimée et réelle, des Parties contractantes. En effet, d'une part, ces accords sont conclus sous la forme de traités internationaux; de l'autre, ils disposent d'un contenu obligatoire.

L'engagement de coopérer est cependant affaibli parce que les Etats, en s'engageant à s'« efforcer de coopérer », n'assument qu'une obligation de comportement.

Celle-ci n'a pas actuellement de sens juridique bien précis mais elle existe et possède un contenu susceptible d'être déterminé à l'aide du texte des traités.

En observant plus particulièrement les accords de coopération au développement, il a été remarqué que ceux-ci échappent au prescrit de l'article 68, alinéa 2, de la Constitution en vertu d'une pratique fermement établie.

Celle-ci se fonde sur la thèse développée par le Ministre des Relations extérieures suivant laquelle les conventions générales ne répondent à aucune

(130bis) Cette appellation est critiquable parce qu'elle confond deux procédures distinctes (entrée en vigueur — application provisoire), cf. J. SALMON et M. VINGINEAU, « La pratique belge », chronique in *R.B.D.I.*, 1977, p. 772, n° 1240.

(131) Par ex. : Avis relatif à l'accord aérien Belgique-Jordanie du 19 octobre 1969, *Doc. Parl.*, Chambre, 1961-1962, n° 266/1; voy. J. MASQUELIN, *op. cit.*, pp. 349-350.

des conditions de l'article 68, alinéa 2, tandis que le contrôle du Parlement à l'égard des arrangements particuliers s'exerce par le vote des crédits correspondants.

Bien que cette affirmation ait été difficilement défendable à l'origine, il faut reconnaître actuellement qu'un régime particulier doit être réservé à cette catégorie de traités.

En effet, depuis près de 20 ans, aucun de ces accords n'a été soumis à l'approbation des Chambres législatives.

Cette pratique constante de l'exécutif, après avoir été critiquée par quelques parlementaires et fait l'objet de débats au sein des Chambres, n'a plus soulevé d'objections particulières par la suite, ce qui laisse supposer qu'elle a été acceptée, du moins tacitement, par le corps législatif. La loi du 10 août 1981 relative au fonds de la coopération en est également un indice. C'est pourquoi il paraît logique de conclure à l'existence des conditions nécessaires à la formation d'une coutume dérogeant à l'interprétation classique de l'article 68, alinéa 2, de la Constitution.

En faveur de cette opinion, il est permis d'évoquer les rares décisions jurisprudentielles qui ont appliqué de tels accords bien que non approuvés, ainsi que le caractère irréversible de la situation, une trentaine de conventions générales et plusieurs centaines d'arrangements particuliers ayant été signés.

La justification de l'exception apportée à l'article 68, alinéa 2, de la Constitution n'est pas non plus sans pertinence puisqu'elle se fonde sur les exigences de rapidité et d'efficacité que requiert l'aide au développement.