

## LES RELATIONS INTERNATIONALES DES COMMUNAUTÉS ET RÉGIONS (\*)

PAR

Annemie SCHAUS

AVOCATE,  
ASSISTANCE CHARGÉE DE RECHERCHES  
À L'U.L.B.COMPÉTENCES INTERNATIONALES  
DES COMMUNAUTÉS ET RÉGIONS

Les relations internationales de la Belgique fédérale ont fait l'objet d'une profonde modification lors de la dernière réforme de l'État de 1993. La méthode de conception de cette réforme reste dans le prolongement des réformes précédentes en ce sens qu'elle doit sa gestation aux comités d'experts des partis politiques. En effet, les négociations ayant mené aux accords sur les réformes institutionnelles — dits les accords de la Saint-Michel — sont l'œuvre des partis politiques, le gouvernement n'y a été associé qu'à titre d'observateur (Propositions visant à achever la structure fédérale de l'État, « accords de la Saint-Michel », 28 septembre 1992-7463/JMD/H) .

La modification de l'article 68 (nouveaux articles 167, 168 et 169) de la Constitution et l'élaboration de la loi spéciale sur les relations internationales relevaient des importantes questions de la troisième réforme de l'État. L'article 68 de la Constitution a été modifié. Des lois spéciale du 5 mai 1993 et ordinaire du 5 mai 1993 sur les relations internationales des communautés et régions ont été adoptées.

— pour la révision de l'article 68 de la Constitution du 5 mai 1993 : *Doc. parl.*, Sénat, 100-16/ 1, s.e. 1991-1992, Propositions et développements ; *Doc. parl.*, Sénat, 100-16/ 2, s.e. 1991-1992, Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution ; *A.P.*, Sénat, Discussions et adoption. Séances des 8 et 10 décembre 1992 ; *Doc. parl.*, Chambre, 797/ 1, 1992-1993, texte transmis par le Sénat ; *Doc. parl.*, Chambre, 797/2, 1992-1993, amendements ; *Doc. parl.*, Chambre, 797/3, 1992-1993, Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution ; *A.P.*,

(\*) Voyez n° spécial *R.B.D.I.*, 1994/1.

Chambre, Discussions et adoption. Séance du 22 avril 1993 ; *M.B.*, 8 mai 1993, p. 10536, texte promulgué ;

— pour la loi spéciale sur les relations internationales des communautés et régions du 5 mai 1993, *Doc. parl.*, Sénat, 457/1, s.e. 1991-1992, Proposition de loi spéciale, *Doc. parl.*, Sénat, 457/2, s.e. 1991-1992, Avis du Conseil d'État ; *Doc. parl.*, Sénat, 457/3, s.e. 1991-1992, Rapport de la Commission de révision de la Constitution et des réformes des institutions, *Doc. parl.*, Sénat, 457/4, s.e. 1991-1992, Avis du Conseil de la Communauté germanophone ; *A.P.*, Sénat, Discussions et adoption — Séances des 8 et 10 décembre 1992 ; *Doc. parl.*, Chambre, 798/1, s.e. 1992-1993, texte transmis par le Sénat ; *Doc. parl.*, Chambre, 798/2, s.e. 1992-1993, amendements ; *Doc. parl.*, Chambre, 798/3, s.e. 1992-1993, Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits ; *A.P.*, Chambre, Discussions et adoption. Séance du 22 avril 1993 ; *M.B.*, 8 mai 1993, p. 10559, texte promulgué ;

— pour la loi ordinaire sur les relations internationales des communautés et régions du 5 mai 1993, *Doc. parl.*, Sénat, 458/1, s.e. 1991-1992, Proposition de loi, *Doc. parl.*, Sénat, 458/2, s.e. 1991-1992, Avis du Conseil d'État ; *Doc. parl.*, Sénat, 458/3, s.e. 1991-1992, Rapport de la Commission de révision de la Constitution et des réformes des institutions, *Doc. parl.*, Sénat, 458/4, s.e. 1991-1992, Avis du Conseil de la Communauté germanophone ; *Doc. parl.*, Sénat, 458/5, s.e. 1991-1992, amendements ; *A.P.*, Sénat, Discussions et adoption — Séances des 8 et 10 décembre 1992 ; *Doc. parl.*, Chambre, 799/1, s.e. 1992-1993, texte transmis par le Sénat ; *Doc. parl.*, Chambre, 799/2, s.e. 1992-1993, amendements ; *Doc. parl.*, Chambre, 799/3, s.e. 1992-1993, Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits ; *A.P.*, Chambre, Discussions et adoption. Séance du 22 avril 1993 ; *M.B.*, 8 mai 1993, p. 10562, texte promulgué.

Ces réformes ont consacré les compétences internationales des communautés et des régions dans les matières relevant de leurs compétences. Ainsi, les compétences internes des entités fédérées trouvent un prolongement dans l'ordre international. (Sur l'ensemble de la question, voy. Michel LEROY et Annemie SCHAUS, « Les relations internationales », in *Les réformes institutionnelles de 1993 — Vers un fédéralisme achevé ?*, Actes du colloque des 26 et 27 mars 1993, Centre de droit public de la faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 25).

A une question n° 59 de M. Kuijpers du 29 mars 1993 au Premier Ministre quant au sort de la communauté germanophone, il a été répondu qu'elle était traitée à ce sujet sur un pied d'égalité avec les deux autres communautés (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1992-1993, n° 53 du 20 avril 1993 ; sur la posi-

tion de la Communauté germanophone sur les réformes institutionnelles, *R.D.G.*, n° 3, 1992-1993, p. 119 ; *R.D.G.*, n° 69/1, 1992-1993).

Le nouvel article 167 de la Constitution dispose que le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion des traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences.

— *La négociation* du traité incombe, selon la matière concernée, au Roi ou aux gouvernements de communautés et de régions (la loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales des communautés et régions utilise le terme « exécutif » alors que les articles de la Constitution parlent de « gouvernement » de communautés et régions. A l'époque de la rédaction de la loi spéciale, la terminologie n'avait pas encore été modifiée).

— *L'assentiment aux traités*

L'article 167 de la Constitution soumet *tous les traités* sans exception à l'assentiment soit du Parlement soit des conseils communautaires ou régionaux selon la matière concernée.

L'ancien système de communication aux Chambres subsiste seulement pour la constatation par le Roi de l'état de guerre ou de la fin des hostilités.

L'assentiment des assemblées est donné sous forme d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. L'ancienne Constitution n'exigeait pas cette forme, bien que l'usage constant allait en ce sens.

Le décret ou l'ordonnance d'assentiment à un traité peut faire l'objet d'un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage dans un délai de soixante jours, portant sur la compatibilité de l'acte d'assentiment avec les articles 10, 11 ou 23 de la Constitution ou sur le respect des règles constitutionnelles de répartition de compétence ou prises en vertu de celle-ci. La Cour d'Arbitrage pourrait aussi être saisie d'une question préjudicielle relative à l'acte d'assentiment portant sur les mêmes griefs. Une importante et complexe controverse est née sur la question de savoir si, saisie d'un tel recours, la Cour d'Arbitrage peut examiner la « constitutionnalité » (ainsi limitée) du traité lui-même ? La Cour d'Arbitrage a répondu par l'affirmative dans un arrêt 26/91 du 16 octobre 1991 tout en précisant qu'elle devait exercer son contrôle en tenant compte de ce qu'il s'agit non d'un acte de souveraineté unilatéral mais d'une norme produisant des effets de droit en dehors de l'ordre juridique interne. Ce contrôle de compatibilité d'un traité ne manque pas de poser problème dans la mesure où il risque de créer une dichotomie entre l'efficacité internationale et interne du traité.

— *La conclusion et la ratification d'un traité* sont données par le gouvernement compétent.

— Dorénavant, il faudra distinguer plusieurs sortes de traités :

*Les traités portant exclusivement sur des matières nationales*

Ces traités sont conclus par le Roi et soumis à l'assentiment des chambres.

Eu égard à la réforme du bicaméralisme, c'est par une loi élaborée par les deux chambres délibérant sur pied d'égalité que l'assentiment est donné. En outre, le projet de loi d'assentiment doit être déposé d'abord devant le Sénat et transmis ensuite à la Chambre des représentants, en vertu de l'article 75 de la Constitution.

*Les traités portant exclusivement sur des matières communautaires ou régionales*

Un traité qui porte exclusivement sur une matière communautaire ou sur une matière régionale est conclu par le gouvernement communautaire ou régional et soumis à l'assentiment du conseil compétent (article 16 § 1<sup>er</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles tel que modifié par la loi spéciale du 5 mai 1993).

Afin de préserver une certaine cohérence de la politique extérieure, la loi spéciale a organisé un contrôle de l'autorité nationale sur les compétences internationales des entités fédérées, s'apparentant à la procédure de concertation, de prévention ou de règlement des conflits d'intérêts (article 81, §§ 1 à 4 de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que modifié par la loi spéciale du 5 mai 1993).

Les gouvernements des entités fédérées ont d'abord un devoir d'information à l'égard du gouvernement fédéral qui lui permettra d'intervenir s'il l'estime nécessaire. Ils doivent informer le Roi de leur intention d'entamer les négociations en vue de conclure un traité et le tenir au courant de tout acte juridique consécutif à ces négociations tel paraphe, signature, ratification etc...

Si le conseil des ministres estime devoir s'opposer au déroulement ou à la poursuite des négociations, il a trente jours pour réagir. Il prend alors une délibération aux termes de laquelle il exprime qu'il a des objections au traité envisagé. Cette délibération est notifiée au gouvernement concerné et à une institution spécialement créée à cet effet, *la conférence interministérielle de la politique étrangère*. Il s'agit d'une conférence constituée par le comité de concertation en vertu de l'article 31bis de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 tel que modifié par la loi ordinaire du 5 mai 1993, composé de présidents et membres du gouvernement fédéral et des gouvernements des entités fédérées (pour la composition, question n° 138 de M. Vandenberghe du 17 mars 1993 au Vice-Premier Ministre, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1992-1993, n° 54 du 4 mai 1993).

Dès ce moment, toutes les négociations ou initiatives sont bloquées, la procédure de conclusion du traité est suspendue provisoirement et la conférence interministérielle de la politique étrangère saisie. Elle prend une déci-

sion, comme toutes les institutions de concertation, selon la procédure du consensus, dans les trente jours de la saisine.

Si une décision par consensus a pu être prise, deux cas de figure peuvent être envisagés : soit la conférence interministérielle se rallie aux objections du gouvernement fédéral et la procédure de conclusion du traité s'arrête là ; soit la conférence lève les objections du gouvernement fédéral et la procédure de conclusion du traité peut reprendre son cours.

Si par contre, la conférence interministérielle n'arrive pas à prendre une décision par consensus dans les trente jours, le Roi peut, par arrêté délibéré en conseil des ministres, confirmer la suspension. Cet arrêté doit être pris dans les trente jours de l'expiration du délai dont disposait la conférence interministérielle pour se prononcer. Toutefois l'interdiction de la poursuite de la procédure de conclusion du traité, ne peut être décidée que dans les quatre cas suivant :

- la partie avec laquelle le traité doit être conclu n'est pas reconnue par la Belgique
- il n'existe pas de relations diplomatiques entre la Belgique et la partie considérée
- il ressort d'une décision ou d'un acte de l'État que les relations entre la Belgique et la partie considérée sont rompues, suspendues ou gravement compromises
- le traité envisagé est contraire aux obligations internationales de la Belgique.

Cet arrêté royal est susceptible d'un recours en annulation au Conseil d'État avec cette particularité que le Conseil d'État doit se prononcer dans les six mois de la requête (article 26bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État introduit par la loi spéciale du 5 mai 1993), sans toutefois que ce délai ne soit sanctionné.

Pour lui permettre de prendre position sur les démarches dirigées par les communautés et régions et d'entamer, le cas échéant la procédure ci-avant exposée, le Conseil des ministres a décidé de créer un Comité d'avis pour les projets de traités des communautés et/ou Régions (Conseil des ministres du 18 juin 1993, communiqué de presse).

Dès lors qu'un traité conclu par une entité fédérée est en vigueur, il peut encore être suspendu par le Roi, selon la même procédure que celle qui vient d'être étudiée pour l'opposition à sa conclusion (article 81 § 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 tel que modifié par la loi spéciale du 5 mai 1993).

#### *Les traités portant sur les matières personnalisables bi-communautaires*

Comme on le sait, à Bruxelles, les matières personnalisables qui ne ressortissent pas de la compétence exclusive d'une communauté relève de la compétence de la Commission communautaire commune, la Cocom. Son pou-

voir exécutif n'est toutefois pas identique à celui des communautés et se nomme d'ailleurs le collège réuni.

Or, en matière internationale, la Constitution n'a pas attribué au collège réuni la compétence de conclure des traités. Les traités portant sur ces matières sont conclus par le Roi et soumis à l'assentiment de l'assemblée réunie de la Cocom.

*Les traités portant sur les compétences transférées à la Commission communautaire française*

Le nouvel article 138 de la Constitution permet aux institutions de la Commission communautaire française, la Cocof, d'exercer en tout ou partie les compétences de la Communauté française. On peut déduire de cette disposition que le droit de conclure des traités internationaux relatifs à ces matières peut être transféré aussi. Or, tout comme pour la Cocom, l'article 167 de la Constitution n'a pas habilité le collège à conclure des traités. Dès lors, même si la Cocof se voit reconnaître la compétence internationale relative aux matières que la Communauté française peut transférer à la Cocof, il nous semble que l'article 167 de la Constitution, siège du « droit commun des relations internationales » doit primer sur l'article 138. Autrement dit, c'est à nouveau le Roi qui est compétent pour faire les traités portant sur les matières qui ressortissent à la compétence de la Cocof avec assentiment de l'assemblée de la Cocof.

*Les traités mixtes ou les traités portant à la fois sur des compétences fédérales et communautaires ou régionales*

Il s'agit du traité dont l'objet relève de la compétence de plusieurs autorités. Le législateur spécial, pourtant chargé par le Constituant de régler la question de la ratification de ce type de traité, l'a évitée en renvoyant le problème à un accord de coopération. Autrement dit, dès lors qu'un traité ou une convention internationale relève de la compétence de plusieurs autorités, la question de sa conclusion sera réglée par un accord de coopération. Il s'agit d'un accord de coopération obligatoire. Comme pour tout accord de coopération obligatoire, les juridictions de coopérations seront compétentes pour trancher les litiges qui naîtraient de son interprétation ou de son application (§ 5 de l'article 92bis, renvoyant au § 4ter de la loi spéciale du 8 août 1980).

Aussi longtemps que cet(s) accord(s) de coopération n'est (ne sont) pas conclu(s), le statut antérieur est maintenu : les exécutifs sont associés à la négociation des traités mixtes.

L'assentiment aux traités mixtes est donné par toutes les assemblées parlementaires concernées. Certains traités devront donc être soumis à neuf assentiments : Sénat, Chambre des représentants, conseil de la communauté française, conseil flamand, conseil de la Communauté germanophone,

conseil régional wallon, conseil régional bruxellois, assemblée de la commission communautaire française, assemblée réunie de la commission communautaire commune.

*Les traités relatifs aux Communautés européennes*

Le Constituant a réservé un sort spécial aux traités relatifs aux Communautés européennes. Les Chambres et les Conseils doivent être informés des négociations en vue de toute modification des traités instituant les Communautés européennes ou de ceux qui les ont complétés avant qu'ils soient signés, conformément à l'article 168 de la Constitution (aussi, *Doc. parl.*, Sénat, 100-16, s.e. 1991-1992).

Le législateur spécial a prévu que les propositions de règlements, de directives ou d'autres actes normatifs européens devront être transmis aux conseils dès qu'ils sont transmis au Conseil des Communautés européennes (article 16 § 2 de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que modifié par la loi spéciale du 5 mai 1993).

— *La dénonciation des traités.* La Constitution et le législateur spécial ont enfin prévu des dispositions relatives à la dénonciation des traités similaires à celles relatives à leur conclusion. Des dispositions concernent toutefois la dénonciation des traités antérieurs à la fédéralisation des relations internationales : le Roi peut dénoncer ces traités de commun accord avec les gouvernements des communautés et/ou régions. Dès que ces gouvernements l'y invitent, le Roi est obligé de les dénoncer (article 167, § 5 de la Constitution et article 81, § 8 de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que modifié par la loi spéciale du 5 mai 1993) .

— *La représentation dans les organisations et conférences internationales*

En vertu de l'article 92bis, § 4bis, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que modifié par la loi spéciale du 5 mai 1993, la représentation des entités fédérées dans les organisations et conférences internationales sera réglée par *accords de coopération* entre les exécutifs concernés. Plusieurs accords peuvent être conclus en fonction de l'entité fédérée et de l'organisation internationale concernées.

Pour la représentation aux Communautés européennes, l'article 81, § 6 de la loi spéciale du 8 août 1980, prévoit que les exécutifs peuvent engager l'État au sein du Conseil des ministres conformément à l'article 146 du Traité de Maastricht qui permettra à d'autres ministres que les ministres nationaux de représenter l'État.

— *La représentation devant une juridiction internationale*

L'article 81, § 7, de la loi spéciale du 8 août 1980 concerne la mise en cause par les entités fédérées de la responsabilité d'un sujet de droit international, si elles entendent l'attirer devant une juridiction internationale.

Sauf si un accord de coopération en dispose autrement, l'exécutif concerné signifie sa demande au président de la Conférence interministérielle de la politique étrangère. Une décision est rendue par la Conférence interministérielle par consensus dans les 30 jours. A défaut de consensus, le Roi cite sans délai. L'ensemble de la procédure ne peut aboutir à rendre l'action irrecevable pour expiration des délais.

— *La représentation diplomatique*

Bien que la conduite des relations diplomatiques et consulaires demeure une compétence de haute politique de l'autorité fédérale (v<sup>o</sup> article 107 de la Constitution), les communautés et régions conservent leur faculté actuelle d'envoyer des représentants auprès des postes diplomatiques et consulaires belges à l'étranger. Elles peuvent également opter pour une représentation autonome.

— *L'exécution des obligations internationales — Pouvoir de substitution de l'autorité fédérale*

Dans la mesure où les entités fédérées se voient reconnaître une compétence dans l'élaboration du droit international, elles se voient aussi confier la mise en œuvre de celui-ci dès lors que la matière relève de leur compétence. La Cocom et la Cocof devront faire de même, pour cette dernière dès lors que la Communauté française lui aura transféré ses compétences y compris les relations internationales en vertu de l'article 138 de la Constitution. Pour les matières mixtes, la question est réglée par accord de coopération.

Eu égard au principe de la responsabilité internationale de l'État, un *pouvoir de substitution* de l'autorité centrale en cas de défaillance d'une entité fédérée dans l'exécution d'une obligation internationale a été instauré par les articles 169 de la Constitution et 16 § 3 de la loi spéciale du 8 août 1980. En vertu de ces dispositions, afin de garantir le respect du droit international, l'autorité centrale peut, après avoir été condamnée par une juridiction internationale pour manquement d'une entité fédérée, se substituer à elle pour l'exécution de la décision moyennant le respect de certaines conditions.

Ces conditions sont :

- mise en demeure de la communauté ou de la région de s'exécuter dans les trois mois par arrêté royal motivé et délibéré en Conseil des ministres.
- l'entité fédérée doit avoir été associée à l'ensemble de la procédure de règlement du différend y compris devant la juridiction internationale et ce, dès le début du différend.
- le cas échéant, l'accord de coopération pour les matières mixtes doit avoir été respecté par l'État.

Les mesures de substitution prises par l'État sont provisoires et cessent dès que l'entité concernée s'est conformée à la décision internationale. L'État peut récupérer les frais occasionnés c'est-à-dire, les frais de procédure, les éventuels dommages et intérêts, les frais de la mise en œuvre de la mesure de substitution.

Le Constituant semble avoir oublié les matières bicommunautaires. Dans l'état actuel de la législation, une substitution à la Cocom en cas de défaillance n'est pas possible.

Le mécanisme de substitution permet de fixer des délais précis à l'exécution d'une obligation internationale par une entité fédérée, si les circonstances le justifient.

— Questions n° 130 à 148 de M. Dejonckheere sur la transposition en droit interne de plusieurs directives européennes en matière d'environnement, *Bull. Q.R.*, Cons. rég. Wal., 1992-1993, n° 8 du 30 avril 1993

— Questions n° 130 à 148 de M. Dejonckheere sur la transposition en droit interne de plusieurs directives européennes en matière d'environnement, *Bull. Q.R.*, Cons. rég. Wal., 1992-1993, n° 9 du 14 mai 1993

#### COMITÉ D'AVIS CHARGÉ DE QUESTIONS EUROPÉENNES

— Nomination des membres du Comité d'avis chargé de questions européennes, *C.R.A.*, Cons. rég. Wal., 1992-1993, n° 12 du 17 mars 1993

— Questions posées aux ministres-membres du conseil des ministres européen via le Comité chargé de questions européennes qui l'a posée au Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique : dans le cadre de l'application de la recommandation du 12 juillet 1990 relative au renforcement du contrôle parlementaire de l'intégration européenne, M. Ernst, membre du Parlement européen a posé la question de la représentation éventuelle de la Communauté germanophone éventuelle au Parlement européen et la compatibilité du scrutin spécifique à une communauté et le système belge de représentation proportionnelle (*Bull. Q.R.*, Chambre, 1992-1993, n° 55 du 19 avril 1993).