

LA REPRÉSENTATION DE LA BELGIQUE DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

PAR

Charles-Etienne LAGASSE

CHARGÉ DU COURS
DE DROIT PUBLIC À L'ICHEC ET À L'I.S.F.S.C.
DIRECTEUR D'ADMINISTRATION AU C.G.R.I.

INTRODUCTION

Les relations internationales des Régions et des Communautés prennent — on le sait — d'autres formes que les traités. Or, longtemps, les juristes ont réservé l'essentiel de leurs discussions à cette seule dimension. Le domaine couvert par la présente rubrique n'a pas eu cet honneur : il est vrai que sur ce plan, l'action internationale des entités fédérées n'est pas sanctionnée par des actes aussi formels que les traités eux-mêmes ou les actes législatifs d'assentiment. L'on évolue ici dans la sphère gouvernementale et administrative : les *textes publiés* y sont plus rares. C'est le royaume de la pratique, des comportements, mais un univers d'autant plus intéressant à observer que l'application du fédéralisme y est pour ainsi dire quotidienne.

Le propre de cette matière est que *le fait a précédé le droit*. Tous les acteurs en présence ont été confrontés à la question centrale suivante : comment concilier la répartition exclusive des compétences en droit constitutionnel belge avec l'unicité de la représentation de la Belgique dans les organisations internationales ? Il ne fallait pas, en effet, que par le biais de la dimension internationale, de plus en plus présente, les entités fédérées perdissent l'autonomie qu'elle venaient d'acquérir au plan interne.

C'est à la construction empirique des pratiques au long des années '80 que sera consacrée la 1^{re} section de cette étude ; la 2^{de} section décrira le dispositif juridique mis en place en 1993-1994. D'autres articles étant consacrés à l'Union européenne et aux organisations liées à l'ONU, celui-ci se référera à la pratique des autres organisations internationales.

I. AVANT 1993 : UNE MISE EN PLACE EMPIRIQUE

A. Les fondements juridiques

Les bases juridiques en cette matière n'étaient pas différentes de celles qui régissaient les traités : articles 59*bis*, 59*ter* et 68 anciens de la Constitution et articles 16 & 81 de la loi spéciale du 8 août 1980. Des principes contradictoires y étaient formulés, qui furent, comme pour les traités, interprétés différemment selon le « camp » dans lequel on se situait.

Il existe certes un lien entre la conclusion des traités et la participation aux organisations *intergouvernementales*, dans la mesure où celle-ci consiste fréquemment à négocier des accords internationaux. Mais l'on ne peut réduire la dimension multilatérale à cette seule fin. D'une part, il peut fort bien y avoir participation à des instances multilatérales sans objectif conventionnel (voir ainsi les instances de la Francophonie, les conférences de la C.S.C.E., ...). D'autre part, hormis un bout d'article introduit en 1988 dans la loi spéciale du 8 août 1980 en vue d'associer les Régions à la préparation des décisions européennes (1), les textes constitutionnels et législatifs étaient totalement muets sur la place des Communautés et des Régions au sein des *instances supranationales*, où l'élaboration du droit dérivé ne prend pas la forme de traités.

B. Un empirisme au climat variable

Devant l'ambiguïté des textes, l'empirisme fut de mise. Sous la pression des Communautés et des Régions, l'État central prit l'habitude d'associer leurs représentants à la préparation des réunions multilatérales, qu'il s'agît de la Communauté européenne ou d'un certain nombre d'autres organisations internationales. Cette affirmation doit toutefois être nuancée de deux manières.

En premier lieu, les organisations constituées sur une base « linguistique » ont échappé pour l'essentiel à l'emprise du Ministère fédéral des affaires étrangères. Tel fut le cas pour la *Francophonie*, dont on décrira plus loin les instances, et la *Taalunie*.

En sens inverse, les autorités fédérales ont témoigné d'une mauvaise volonté persistante à propos des instances internationales traitant de matières où les compétences communautaires ou régionales formaient un bloc moins homogène. Ainsi, par exemple, en matière de santé, d'affaires sociales, voire de formation professionnelle, d'énergie, d'environnement ou d'économie, fonctionnaires et ministres fédéraux pratiquèrent la rétention

(1) Art. 6, par. 3, 7, supprimé en 1993.

d'informations et écartèrent autant que possible, les entités fédérées de la scène internationale.

C. Les formes de l'association

Là où joua l'association des entités fédérées aux réunions internationales, quelles en furent les formes ? Avant d'en dresser une liste rapide, on rappellera que les Communautés et les Régions se sont dotées d'administrations responsables de la gestion de leurs relations internationales, qui sont les interlocutrices au quotidien du Ministère fédéral des affaires étrangères comme des partenaires diplomatiques.

La présente rubrique décrit la pratique des années quatre-vingts, mais celle-ci reste d'actualité, sauf cas particuliers mentionnés ci-dessous.

1. Le service P.07.

Le Ministère fédéral des affaires étrangères créa au sein de la D.G. de la politique un service (« P.07 ») chargé d'être l'interface avec les entités fédérées (2).

2. L'information

Le Ministère fédéral des affaires étrangères prit également l'habitude de transmettre aux Communautés et aux Régions les rapports des organisations internationales envoyés aux « Quatre-Bras » par les postes diplomatiques et consulaires belges, dans la mesure où ils touchaient à leurs compétences (3).

3. Structures de concertation

Hésitante au départ (à partir d'avril 1984) sous la forme d'un « Comité ministériel de coordination des relations extérieures des Communautés et des Régions », une coordination s'est progressivement structurée entre les responsables des relations internationales des différents niveaux de pouvoir. Dans une seconde phase, elle s'est moulée dans le cadre des conférences interministérielles créées dans l'orbite du Comité de concertation. Et l'on verra plus loin que la loi du 5 mai 1993 l'a officialisée sous la forme de la « Conférence interministérielle de la politique étrangère ». C'était le lieu d'accords ponctuels sur les modalités de la représentation de la Belgique dans les réunions internationales.

Sous une forme plus courante, le Ministère fédéral des affaires étrangères réunit régulièrement les cabinets et administrations concernés des trois

(2) Cf. Circulaire du Ministre Leo Tindemans aux postes diplomatiques, ref. P.07-90/n 94 du 25 septembre 1984, point 4.

(3) Cf. Circulaire précitée, point 3/e.

niveaux de pouvoir sous la forme d'instances intitulées principalement : « Coordination Europe » (hebdomadaire) pour les réunions de la Communauté européenne, du Conseil de l'Europe, voire de la C.S.C.E. ; « Concertation BENELUX », comme d'autres coordinations *ad hoc*. Au cours de ces rencontres, les partenaires s'efforçaient de définir la position de la Belgique et décidaient de la composition de la délégation belge.

Ces concertations édifièrent une pratique importante pour la suite, car celle-ci allait servir de référence pour les accords de coopération de 1994. On ne peut toutefois masquer le fait que le Ministère fédéral des affaires étrangères a considéré les partenaires communautaires et régionaux comme de simples départements techniques, invités au même titre que les administrations fédérales sectorielles (4).

Parallèlement à ces réunions de concertation convoquées par l'État fédéral, les entités fédérées ont pratiqué des concertations directes entre elles. C'est ainsi par exemple que les deux grandes Communautés élaborèrent un *Code de bonne conduite*, visant à régler la préparation des réunions des organisations internationales et supranationales (5).

4. Concertations sectorielles

Si le Ministère fédéral des affaires étrangères fut l'instigateur d'un bon nombre de concertations, l'on vit se développer des concertations sectorielles, dont les pratiques n'évitèrent pas certaines contradictions. Cette tendance n'est pas propre à la Belgique. L'internationalisation de la vie des États a multiplié les occasions pour les ministères sectoriels de participer à des rencontres internationales. Le défi posé aux administrations des relations extérieures, tant fédérales que des entités fédérées, est de garder les moyens d'une cohérence dans la politique étrangère.

En Belgique, comme l'on sait, le Comité de concertation a constitué différentes conférences interministérielles, lesquelles ont parfois elles-mêmes suscité des groupes spécialisés pour les relations internationales. On citera plus précisément la C.I.M.P.S. (Conférence interministérielle de la politique scientifique) (6), et la C.I.E. (Conférence interministérielle de l'environnement). Autour du ministère fédéral des affaires économiques, fonctionne

(4) Ainsi, au lieu d'inviter les seules administrations fédérées responsables des relations internationales, le Ministère fédéral des affaires étrangères y associait tous les cabinets et administrations concernés à un titre ou à un autre. Vu la multiplicité des participants, le rôle de coordination des « Quatre-Bras » s'en est trouvé renforcé.

(5) Ce texte n'est jamais entré en vigueur comme tel. Mais il a incontestablement servi de référence implicite aux représentants des Communautés, lors de la discussion de l'accord de coopération.

(6) Voir les deux accords de coopération du 1^{er} février 1991 ; le premier est relatif à la concertation sur les affaires internationales en matière scientifique en général et crée, en annexe de la C.I.M.P.S., la Commission « coopération internationale » (C.I.S.) ; le second traite plus particulièrement des activités de la Communauté européenne et institue des groupes spécialisés de la C.I.S. pour les affaires européennes (*Mon. b.*, 9 février 1991, pp. 2707 et s.).

également la Commission économique interministérielle (C.E.I.), dont un groupe spécialisé, associant Régions et Communautés, se préoccupe de la concordance du droit interne avec le droit communautaire.

5. Participation de ministres et de fonctionnaires des Communautés et des Régions à des réunions internationales

On distinguera les instances où les entités fédérées se représentent elles-mêmes de celles où elles représentent — seules ou avec des représentants fédéraux — la Belgique, seule titulaire du siège auprès de l'organisation.

a) *Représentation autonome*

L'exemple le plus prestigieux de cette catégorie est sans conteste celui des « *Conférences des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français* ». Depuis le premier Sommet de Paris en février 1986, la Communauté française est invitée en tant que telle, et son Ministre-président y siège à part entière, au même titre qu'une délégation belge, conduite par le Premier ministre, présente en raison des quelques points de compétence fédérale de l'ordre du jour de ces rencontres. On notera que la Communauté française a pris soin d'associer la Région wallonne à sa représentation pour les domaines de l'énergie, de l'agriculture et des industries de la langue. D'une manière générale, la Communauté française joue un rôle important au sein de la Francophonie, ce qui lui a valu d'être systématiquement membre du *Conseil permanent de la Francophonie* (C.P.F.), organe restreint composé des délégués personnels de chefs d'État et chargé d'assurer la continuité entre deux Sommets (7).

La Communauté française est aussi membre de la *Conférence des ministres des affaires étrangères* (organe statutaire de la Francophonie), et participe, bien sûr, aux *conférences ministérielles spécialisées*. C'est ainsi, par exemple, que par le biais du C.G.R.I. (8), elle a organisé le 2^e Conférence des ministres de la culture, à Liège, en novembre 1990.

Deux conférences ministérielles ont un statut spécial : antérieures aux Sommets, elles sont des structures dotées d'un secrétariat général. Il s'agit de la *CONFEMEN* (Conférence des ministres de l'Éducation nationale), créée en 1960, et de la *CONFESJES* (Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports), créée en 1969, elle-même organisatrice des *Jeux de la*

(7) En 1993, le Commissaire général aux relations internationales s'est vu confier la présidence d'un comité de réflexion sur l'avenir de la Francophonie.

(8) Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française.

Francophonie (9). Par ailleurs, depuis sa création, la Communauté française a participé à la gestion du consortium international francophone TV5.

Le financement des programmes de ces différentes institutions est totalement à charge de la Communauté française.

Pour ce qui concerne les *Régions*, les exemples de représentations autonomes au sein de réelles structures multilatérales sont à chercher du côté de celles mises en place par les Régions européennes. Tel est le cas de l'*Assemblée des Régions d'Europe* (A.R.E.), fondée en 1985 à Louvain-la-Neuve et regroupant les Régions européennes pour ainsi dire de l'Atlantique au Caucase. Mais, tout comme d'autres organisations analogues (10), il ne s'agit là que d'associations de droit privé.

On citera encore des organismes transfrontaliers à statuts divers, tels le *Pôle européen de développement* (P.E.D.) (11), ou le *Pôle d'action et de coopération transfrontalier européen* (P.A.C.T.E.) (12), structures bénéficiaires des interventions du programme INTERREG (13).

b) *Représentation de la Belgique*

Il s'agit de la catégorie la plus fournie. Avec elle, l'on aborde le domaine des organisations internationales proprement dites. Une nouvelle distinction s'impose entre celles où les entités fédérées assument en toute exclusivité la représentation de la Belgique, et celles — plus nombreuses — où cette représentation est partagée avec l'État fédéral. Sur le plan juridique, on rappellera que, — le droit international renvoyant au droit interne — il est loisible à chaque État de désigner, conformément à son droit constitutionnel, quel représentant assurera sa représentation internationale.

(9) La Communauté française est aussi membre du Comité international des Jeux de la Francophonie.

(10) Comme le Centre européen de développement régional (C.E.D.R.E.), l'Association des Régions frontalières européennes, la Communauté de travail des Régions de tradition industrielle (R.E.T.I.), etc. On signalera encore qu'en 1993, la Flandre est devenue membre du Forum économique mondial de Davos.

(11) Il s'agit en réalité d'une « action commune de coopération transfrontalière », mais portée par une structure faisant l'objet d'une « déclaration commune » signée le 19 juillet 1985 par des représentants des gouvernements français, luxembourgeois, belge ainsi que de la Région wallonne.

(12) Déclaration commune signée le 30 mai 1989 par des représentants du gouvernement français, du gouvernement belge, de la Région Nord-Pas-de-Calais et de la Région wallonne. La Picardie s'y est adjointe dans le cadre d'INTERREG 1994-1999.

(13) Dans le cadre du même programme, diverses structures de gestion transfrontalière ont été mises en place. Ainsi en va-t-il pour Euregio (Flandre et Wallonie), Wallonie-Champagne-Ardenne, et trois autres organismes liant la Flandre à la Région Nord-Pas-de-Calais, le Noord-Brabant et la Zeelande. On citera aussi l'EUROREGION, associant le Kent et le Nord-Pas-de-Calais aux trois Régions belges.

1. *Représentation exclusive*

Les deux cas de figure concernent les organisations constituées sur base linguistique : l'*Agence de coopération culturelle et technique* (A.C.C.T.), d'une part, la *Taalunie*, d'autre part. Sans doute, cette dernière repose-t-elle sur une volonté bilatérale, mais toutes deux sont des *organisations*, créées par un traité (14) signé par la Belgique, avant la communautarisation des relations internationales. Le siège dévolu à la Belgique y est occupé par chacune des deux grandes Communautés (15). La contribution obligatoire est totalement à charge des Communautés (16).

2. *Représentation partagée*

Sont à ranger dans la présente rubrique les différentes organisations internationales touchant à ce qu'il est convenu d'appeler les *compétences mixtes*, c'est-à-dire celles qui concernent à la fois les entités fédérées et l'État fédéral (17).

La place des entités fédérées dans les délégations varie en fonction de l'ordre du jour des réunions comme des attributions des instances spécialisées. En effet, le titre de la rubrique ne doit pas induire en erreur. Dans certaines organisations internationales couvrant des compétences mixtes, certains *organes permanents spécialisés* concernent exclusivement les compétences dévolues en Belgique aux Régions ou aux Communautés. A l'exception de la Représentation permanente (18) — lorsqu'elle existe — les délégations belges ne comportent dès lors aucun représentant de l'État fédéral.

Dès lors que les entités fédérées prennent part à une réunion, deux questions se posent : *comment définir la position de la Belgique ? Comment composer la délégation ?* C'est à leur trouver une réponse que servent les concertations préalables évoquées au point I.C.3. Quant au fond, les solutions ont varié selon le type de réunions, mais se sont inspirées de principes de bon sens :

— lors de réunions *ministérielles*, si plusieurs ministres sont admis, une place est faite autant que possible à chaque niveau de pouvoir ; la présidence est assurée soit par le ministre fédéral, soit par un ministre fédéré

(14) A.C.C.T. : traité du 20 mars 1970 ; Taalunie : traité du 9 septembre 1980.

(15) Le Commissaire général aux relations internationales de la Communauté française fut même élu président de la Conférence générale de l'A.C.C.T. fin 1987.

(16) Pour l'A.C.C.T., on relèvera l'illogisme suivant : la contribution obligatoire de la « Belgique » est calculée au prorata du P.N.B. de la Belgique tout entière, soit 12,5 % du budget global de l'Agence, avec pour résultat une charge considérable (95,5 millions FB en 1994) pour le budget de la seule Communauté française.

(17) L'Union européenne et les nombreuses organisations de la galaxie de l'ONU étant traitées d'autres contributions, c'est à dessein qu'elles sont omises ici.

(18) Sans doute les Représentations permanentes sont-elles nommées par l'État fédéral, mais de plus en plus, il faut se faire à l'idée que les diplomates (à l'instar des gouverneurs de province au plan interne) sont au service des trois niveaux de pouvoir.

selon l'ordre du jour ; lorsqu'un seul ministre est admis, la concertation le désigne ;

- en cas de *vote*, si un défaut de consensus entre entités fédérées sur des objets de leurs compétences est constaté, la délégation s'abstient (19) ;
- l'État fédéral a traditionnellement défendu le principe de sa compétence pour les *aspects « politiques »* des questions traitées. Toutefois, cette notion, dont l'usage peut réduire à néant toute marge de manœuvre des entités fédérées, est restée floue (20) ;
- lors des réunions d'*experts*, les délégués des différents niveaux s'expriment en fonction de leurs compétences ;
- par défaut, lorsqu'elle existe, la Représentation permanente exprime à leur demande le point de vue des composantes de l'État belge.

Conseil de l'Europe

L'organe central du Conseil de l'Europe est le *Comité des ministres*, composé des Ministres des affaires étrangères ou de leurs Représentants permanents.

Au niveau supérieur, les entités fédérées ont été associées à la délégation belge au *Sommet des chefs d'État et de gouvernement* de Vienne les 8-9 octobre 1993. Mais elles sont représentées de façon autonome à celles des 19 *Conférences ministérielles* spécialisées qui concernent exclusivement leurs compétences ; parfois même, elles les président (21). Pour les objets de compétence mixte, le principe retenu fut celui d'une délégation belge présidée par un ministre fédéral, accompagné des ministres fédérés concernés.

Dans le quotidien, les fonctionnaires et experts des entités fédérées sont actifs au sein de bon nombre des 122 Comités directeurs, comités d'experts ou groupes de travail spécialisés (22), de même qu'au sein d'établissements tels que le *Centre européen pour la jeunesse*. Il n'est pas rare qu'ils en assument la présidence.

A la *Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux*, la Belgique fut représentée par 7 membres, proposés par l'État fédéral après consulta-

(19) Telle est en tout cas la solution retenue en 1982 à Mexico par les membres de la délégation belge à la Conférence mondiale sur la population. Elle est transposable ailleurs, sauf au Conseil des ministres européen, où les règles de vote sont spécifiques. Pour le Benelux, il fut prévu que le Ministère fédéral des affaires étrangères s'efforcerait de radier provisoirement le point de l'ordre du jour, en attendant un consensus au plan interne.

(20) Il est clair en effet que, dans une acception extensive, les relations internationales, en ce compris les relations bilatérales, comportent dans tous les cas un aspect « politique ».

(21) Tel fut le cas, par exemple, en mai 1987, de la 20^e Session de la Conférence des ministres européens des affaires familiales, présidée par le Ministre Ph. Monfils.

(22) A titre purement exemplatif, l'on citera le Conseil de la coopération culturelle (C.D.C.C.), le Comité directeur des moyens de communication de masse (C.D.M.M.), le Comité directeur de la politique sociale (C.D.P.S.), le Comité directeur pour le développement du sport (C.D.P.S.), le Comité européen de la santé (C.D.S.P.), le Comité européen sur la population (C.D.P.O.), le Comité européen sur les migrations (C.E.M.), la Conférence permanente sur les problèmes universitaires...

tion des Régions et des pouvoirs locaux. Récemment, cette instance a été pourvue d'une Chambre des Régions, qui sera composée exclusivement de délégués de ce niveau de pouvoir.

La Représentation permanente à Strasbourg veille à la coordination sur place et exprime à leur demande le point de vue de chacune des parties compétentes.

La contribution financière de base de la Belgique (23) est à charge du budget du Ministère fédéral des affaires étrangères, mais les deux grandes Communautés se partagent également la cotisation à des fonds spécialisés (24) et financent facultativement certains programmes.

O.C.D.E.

Les organes centraux sont le Conseil et le Comité exécutif, composés des Ministres des affaires étrangères ou de leurs Représentants permanents.

Les Régions, au premier chef, mais également les Communautés, sont concernées par les activités de l'O.C.D.E., dans la mesure où celles-ci touchent principalement aux secteurs de la politique économique, de l'énergie, de l'environnement, de l'urbanisme, de la gestion publique, du tourisme, de l'immigration, de l'éducation, de l'emploi, des affaires sociales, de l'agriculture et de la pêche.

Les entités fédérées envoient leurs représentants à plusieurs des 170 conférences, organes, comités et groupes d'experts dans ces matières : selon l'ordre du jour, ceux-ci siègent seuls (ex : éducation, urbanisme, tourisme...) ou conjointement avec un expert fédéral.

La Représentation permanente assure la coordination à Paris, en liaison — pour ce qui la concerne — avec la Délégation générale de la Communauté française pour les affaires multilatérales et francophones, et exprime à leur demande le point de vue de chacune des parties compétentes.

La contribution obligatoire de la Belgique, à charge du budget du Ministère fédéral des affaires étrangères (25), est complétée par des interventions liées à la participation volontaire à des programmes facultatifs. Les Communautés cotisent à certains d'entre eux (26).

Benelux

Les entités fédérées désignent des délégués au sein des commissions et groupes de travail spécialisés.

(23) En 1993 : 110,3 millions FB + 13 millions FB pour les accords partiels.

(24) Fonds européen de la Jeunesse (476.188 FF en 1993) ; Fonds Eurimage (3,2 millions FF en 1993).

(25) En 1992 : 13,5 millions FF.

(26) En 1992 : 137.042 FF versés par la Communauté flamande, et 103.383 FF par la Communauté française, pour des programmes en matière d'enseignement.

G.A.T.T.

Avant 1993, seul l'État fédéral représentait la Belgique au sein des instances du G.A.T.T. ; mais l'extension, cette année, des compétences régionales en matière d'agriculture et de commerce extérieur appelait une redéfinition de leur place dans ces mécanismes, où l'Union européenne joue un rôle central, puisque la politique commerciale est une politique commune. Dans la mesure où les compétences des Communautés étaient concernées, celles-ci ont joué un rôle en amont de la prise de décision (27).

C.S.C.E.

La représentation de la Belgique y fut principalement le fait de l'État fédéral.

Accessoirement, des conférences spécialisées touchent aux compétences des entités fédérées. Tel fut le cas lors du *Forum de la culture* de Budapest en 1985, et du *Séminaire sur le patrimoine culturel* de Cracovie en 1991. Le premier fut l'occasion d'un conflit entre l'État fédéral et les Communautés : le Ministère fédéral des affaires étrangères ayant refusé d'accorder à celles-ci la présidence de la délégation belge, au nom des prétendus aspects politiques de la rencontre, elles décidèrent de s'abstenir.

Outre ces forums spécialisés, il faut constater que les discussions des réunions « générales » portent parfois aussi sur des matières telles que la culture, les programmes éducatifs, l'emploi, le logement, etc., relevant toutes des compétences fédérées (28). L'État fédéral n'a pourtant pas jugé opportun de les associer, pas plus que pour les travaux de la « 2^e corbeille » (coopération en matières économique, scientifique, technique et d'environnement) ni au premier *Forum économique annuel*, qui s'est réuni en 1993.

O.T.A.N. & Cocona

Pour étonnante que la chose puisse paraître, ces organismes interviennent, marginalement il est vrai, dans les compétences communautaires. Il s'agit principalement de trois Comités de l'O.T.A.N. gérant l'octroi de bourses :

- *Comité de l'information et des relations culturelles* : le Ministère fédéral des affaires étrangères sert d'intermédiaire entre l'O.T.A.N. et les trois Communautés belges, lesquelles assurent la sélection ;
- *Comité scientifique* : un Comité belge de sélection réunit les Communautés, les universités et le S.P.P.S. (Service de la programmation de la

(27) En 1993, lors du débat sur l'inclusion ou non de l'audiovisuel dans les accords, la Communauté française joua un rôle notable, tant sur la scène de l'Union européenne (cf. Réunion des ministres de l'audiovisuel à Mons), que dans la coulisse, par un lien étroit entre ses délégués « multilatéraux » à Genève et à Bruxelles.

(28) Voir ainsi le Document de clôture de la Réunion de Vienne du 4 novembre 1986 au 19 janvier 1989.

politique scientifique), la Représentation permanente auprès de l'Organisation ayant un statut d'observateur ;

- *Comité sur les défis de la société moderne* : la Belgique y est représentée par un membre du S.P.P.S., lequel répercute les informations auprès des entités fédérées via la Commission « coopération internationale » de la C.I.M.P.S. (29).

6. Représentation diplomatique autonome des entités fédérées

En pratique, hormis pour l'Union européenne, seules la Communauté française et la Région wallonne ont recouru à la faculté de désigner des représentants au sein des postes diplomatiques belges en leur attribuant des missions auprès d'organisations internationales (30). Pour les organisations étudiées dans cette contribution, on mentionnera la Délégation de la Communauté française aux affaires multilatérales et francophones auprès de l'A.C.C.T., de l'O.C.D.E. et de l'UNESCO.

II. LE DISPOSITIF JURIDIQUE DE 1993-1994

Après des années de tâtonnements empiriques, le droit positif s'est édifié sur l'expérience accumulée par les diverses parties en présence.

C'est vainement que l'on cherchera dans la Constitution des principes clairs appelés à régir la matière qui nous occupe. Il faudra s'en référer aux deux lois du 5 mai 1993 et surtout aux accords de coopération par le biais desquels le législateur a laissé aux partenaires eux-mêmes le soin de définir les modalités de leurs interventions respectives.

A. *Les principes constitutionnels*

Une fois de plus, significative est l'absence de toute référence explicite dans les articles 167-169 (ex-article 68) de la Constitution aux modalités de participation des composantes de la Belgique aux organisations internationales. On y trouve posé le double principe de base : *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. Pour le reste, le constituant s'est quasi exclusivement limité à régler la fameuse question des traités.

(29) Sur la C.I.S., voir le point I.C.4. ci-avant et note (6).

(30) Voir l'accord du 25 juillet 1988 signé à ce sujet par le Ministère fédéral des affaires étrangères et les ministres chargés des relations internationales pour la Communauté française et la Région wallonne.

B. Les lois du 5 mai 1993

Premiers fruits des accords institutionnels de 1992 (31), deux lois datées du 5 mai 1993, l'une spéciale, l'autre ordinaire, sont consacrées aux relations internationales des Communautés et des Régions.

L'on s'attachera surtout à la loi spéciale, tout en ayant signalé au préalable que la loi ordinaire concerne notre propos sur deux points.

D'une part, elle donne existence légale — et donc obligatoire — à la Conférence interministérielle de la politique étrangère (C.I.P.E.). Cette conférence devient ainsi le lieu central du pilotage des relations extérieures des différentes composantes de l'État belge. Par ailleurs, la même loi rend applicables à la Communauté germanophone les dispositions nouvelles de la loi spéciale examinées ci-après.

Si la loi spéciale évoque explicitement la représentation de la Belgique dans les organisations internationales, c'est d'emblée pour renvoyer les parties concernées à un accord ou à plusieurs accords de coopération. Un paragraphe 4*bis* nouveau est introduit à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, libellé comme suit :

« L'autorité nationale, les Communautés et les Régions, chacun pour ce qui le concerne, concluent en tous (sic) cas un ou plusieurs accords de coopération portant sur la représentation de la Belgique auprès d'organisations internationales ou supranationales et sur la procédure relative à la prise de position et à l'attitude à prendre à défaut de consensus dans ces organisations.

(...) dans l'attente de la conclusion de cet accord ou de ces accords de coopération, une concertation associant l'autorité nationale et les Exécutifs aura lieu pour la préparation des négociations et des décisions, ainsi que le suivi des travaux des organisations internationales et supranationales relatifs aux matières relevant des compétences communautaires ou régionales. » (32)

La marge de manœuvre laissée aux négociateurs des accords de coopération était donc appréciable : quant au *contenu*, aucune balise précise n'était posée ; seules quelques questions à évoquer étaient citées. Quant à la *forme*, liberté était laissée aux parties quant au nombre d'accords : soit un accord général, soit un accord par organisation, soit encore un accord de base, accompagné d'accords spécifiques à certaines organisations.

Une formule transitoire par défaut est par ailleurs prévue, qui s'avère être une obligation de moyens plus que de résultat. Ici encore le législateur n'a pas préjugé du contenu de la « concertation ».

(31) En cette matière, un accord s'était déjà dégagé en juillet 1992 entre les sept partis de la majorité institutionnelle ; il fut traduit sous la forme de deux propositions Schiltz et consorts, l'une de loi spéciale (*Doc. parl. S.*, 457/1 (SE 1991-1992)), l'autre de loi ordinaire (*Doc. parl. S.*, 458/1 (SE 1991-1992)).

(32) La présente étude ne portant ni sur l'Union européenne ni sur les juridictions internationales, les dispositions de la loi spéciale du 5 mai 1993 y relatives ne seront donc pas envisagées ici.

D'emblée pourtant, il était clair que le sort de chacun était lié à celui des autres : personne n'avait intérêt à empêcher le consensus.

C'est sur cette base juridique que la C.I.P.E., lors de sa réunion du 25 janvier 1993 constitua un groupe de travail baptisé « *Représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales* », dont la mission fut de préparer le (ou les) accord(s) de coopération. La C.I.P.E. mit parallèlement en place deux autres groupes similaires chargés de rédiger les accords de coopération sur la participation des entités fédérées aux instances européennes d'une part, et sur la conclusion des « traités mixtes » d'autre part. Fin 1993, un quatrième groupe fut constitué, appelé à préparer l'accord de coopération prévu par la loi spéciale à propos des actions intentées devant les juridictions internationales ou supranationales

C. Les deux accords de coopération de 1994

C'est dans un climat constructif que les représentants des ministres chargés des relations internationales des trois niveaux de pouvoir se réunirent à plusieurs reprises (33) sous la présidence d'un membre du cabinet du ministre des affaires étrangères (34).

De ces travaux ressortirent deux textes indissociables : l'un signé par les représentants du gouvernement fédéral, des gouvernements des trois Communautés, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale, appelé « *Accord cadre* », organise la matière ; le second, signé par le mêmes ainsi que par un représentant du collègue réuni de la Commission communautaire commune, vise à associer cette dernière au mécanisme mis en place (35).

On passera successivement en revue :

- le champ d'application des accords de coopération ;
- les principes de base retenus ;
- l'architecture du dispositif de concertation mis en place.

1. Le champ d'application

a) Assez rapidement, les négociateurs comprirent qu'ils devaient distinguer les organisations internationales poursuivant des activités relevant des *compétences mixtes* de celles œuvrant exclusivement dans le champ des *compétences fédérées*.

(33) Les 18 mai, 22 juin, 13 juillet, 6 octobre, 14 décembre 1993 et 15 février 1994.

(34) Ce dernier associa à certaines réunions des représentants du Premier ministre et de ministères sectoriels fédéraux : Finances, Justice et Affaires économiques, Agriculture, Politique scientifique, Intégration sociale, Santé publique et Environnement.

(35) Cette duplication des accords de coopération se retrouve dans deux autres domaines des relations internationales : traités mixtes, Union européenne mais pas pour les actions intentées devant les juridictions internationales.

Le concept de compétences mixtes est à rapprocher de celui qui fut retenu pour l'accord de coopération relatif aux *traités mixtes*, lequel se réfère lui-même à l'article 167 par.4 de la Constitution (36).

L'accord de coopération se limite aux organisations du premier type (compétences mixtes). Il mentionne toutefois la possibilité pour les Communautés et/ou les Régions d'en élargir l'application à des organisations internationales du second type.

À la lecture du texte de l'accord, on comprend la réticence des entités fédérées à couvrir la totalité des organisations internationales par le même texte : le rôle de coordination de l'État fédéral — compréhensible pour les compétences mixtes — ne se justifie plus dès lors qu'on se situe dans leurs compétences exclusives. De ce point de vue, les organisations principalement concernées sont marquées « linguistiquement » (Francophonie et Taa-lunie). Aussi un accord de coopération entre les entités fédérées ne s'impose pas d'urgence (37).

Le principe étant posé, il restait à tomber d'accord sur l'extension exacte du concept. La solution consista à *joindre une annexe* énumérant les organisations internationales considérées effectivement comme mixtes. On constatera que la rubrique « O.N.U. » est suivie d'une liste exemplative d'organisations appartenant à cette constellation ; les négociateurs n'ont pas voulu exclure d'autres instances telles que, par exemple, le *Bureau international de l'Éducation* ou le *Comité des Droits de l'Enfant* (38).

Cette liste doit être lue « en creux » et il est intéressant de relever les grandes absentes parmi les organisations internationales.

La C.S.C.E., l'O.T.A.N. et le Cocona n'y figurent pas, en raison de la place estimée trop marginale des compétences fédérées (39). Il est entendu, cependant, que l'association ponctuelle des entités fédérées à certaines initiatives n'est pas à exclure pour autant.

On rappellera par ailleurs qu'un accord de coopération distinct traite de l'Union européenne.

(36) Le point 3 des *Développements* de l'accord de coopération définit les compétences mixtes comme celles « n'ayant pas exclusivement trait aux domaines attribués par ou en vertu de la Constitution à la compétence des Communautés, des Régions ou de l'État fédéral ». Cette formulation est malheureuse. En effet, interprétée strictement, elle semble concerner les organisations couvrant simultanément des compétences régionales et communautaires ; or la liste jointe en annexe de l'Accord prouve que telle n'était pas l'intention de ses auteurs.

(37) Sauf à imaginer un accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne pour leur association aux travaux de l'A.C.C.T.

(38) À noter l'inclusion dans la liste de l'O.M.T. (Organisation mondiale du Tourisme), alors que le ministre fédéral du budget refuse l'inscription au budget du Ministère fédéral des affaires étrangères de la contribution à cette organisation, sous prétexte qu'elle relèverait totalement des compétences fédérées. Point de vue contestable si l'on songe à la matière des visas, discutée dans cette organisation.

(39) Cf. ci-avant, point I.C.5.

Restent les autres organisations internationales, qu'on ne saurait énumérer ici. On mentionnera entre autres celles qui ont un rapport avec les communications et télécommunications (40), l'énergie, la justice, la recherche ou la défense (41) ainsi que les institutions financières internationales, dont toutes sauf une se caractérisent par l'existence d'un capital auquel les États membres ont souscrit (42).

b) Les négociateurs ont par ailleurs opté pour un *accord-cadre*, pouvant être complété par des accords spécifiques, destinés, par exemple, à répondre à des nécessités sectorielles.

c) Enfin, l'accord de coopération ne modifie en rien le régime des *contributions obligatoires* aux organisations internationales, et cela pour deux raisons.

D'un point de vue politique, les entités fédérées n'eussent pas admis qu'un transfert de charges leur soit imposé sans transfert correspondant de moyens (43).

D'un point de vue juridique, si l'accord de coopération avait contenu des dispositions budgétaires, il eût dû être soumis à l'assentiment de toutes les assemblées législatives (44).

2. Principes

Les principes retenus par l'accord sont simples. Ils consacrent en les améliorant les pratiques antérieures :

- *une information maximale est garantie* : l'autorité fédérale assurant la représentation de la Belgique auprès d'une organisation internationale ou, le cas échéant, la Représentation permanente, est tenue d'informer rapidement toutes les parties concernées tant sur les questions de fond que sur les réunions en perspective. Lors des discussions sur l'accord, l'État fédéral entendait limiter l'information aux documents concernant les compétences fédérées ; c'était se réserver le droit de qualifier lui-

(40) Comme l'Organisation internationale de l'aviation civile, l'Union postale universelle, l'Office central des transports internationaux par chemin de fer, Intelsat, Eurocontrol...

(41) Comme le C.E.R.N., l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral, l'Organisation internationale de métrologie légale, l'Organisation internationale de la police criminelle, l'Union de l'Europe occidentale, l'Agence internationale de l'énergie...

(42) Fonds monétaire international, Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement, Société financière internationale, Association internationale de Développement, Agence multilatérale de Garantie des Investissements, Banque asiatique de Développement, Fonds africain de Développement, Banque interaméricaine de Développement, Banque africaine de Développement, Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement, Centre international pour le Règlement des Différends relatifs aux investissements (ce dernier étant le seul à ne pas disposer de capital) ; sans oublier, au plan européen, la Banque européenne d'Investissement.

(43) En conséquence, le blocage par le ministre fédéral du budget de la contribution à l'O.M.T. est à régler au sein même de l'État fédéral (sur ce sujet, voir ci-avant note 38).

(44) En application de l'article 92bis par. 1^{er} nouveau de la loi spéciale du 8 août 1980.

même les documents. Cette restriction fut abrogée, mais une réserve fut introduite à propos des documents confidentiels en se référant à la pratique des organisations internationales elles-mêmes. Il est de plus entendu que le devoir d'information n'est pas à sens unique : il s'impose tout autant aux entités fédérées qui participent à des réunions internationales ;

- *chaque niveau de pouvoir peut être représenté au sein de la délégation belge* pour autant qu'il soit concerné par les objets de l'ordre du jour d'une réunion ;
- *la présidence des délégations ministérielles belges* revient, en fonction de l'ordre du jour, soit à un ministre fédéral, soit à un ministre fédéré, un système de rotation réglant — pour les réunions régulières — l'alternance entre entités fédérées ; pour les délégations de fonctionnaires, la présidence échoit en principe à la Représentation permanente, là où elle existe, sauf consensus en sens contraire s'inspirant des règles valables pour les réunions ministérielles ;
- *la position de la Belgique est définie lors d'une concertation préalable* : le consensus est de rigueur ; plusieurs instances sont prévues à cet effet (voir ci-dessous). Une procédure d'urgence est prévue pour les questions se posant en cours de réunion. En cas de désaccord persistant, la délégation belge s'abstient ;
- *le droit des entités fédérées de désigner un représentant à statut diplomatique au sein des Représentations permanentes est confirmé* ;
- *la Commission communautaire commune est associée aux phases successives de la procédure convenue* : elle bénéficie de l'information, participe à la concertation interne et à la procédure d'urgence ; quant à la composition des délégations, si elle se voit garantir le droit de désigner un représentant, l'accord en revanche reste muet sur la question de la présidence et donc sur celle des votes émis par le chef de délégation.

3. Architecture de la concertation

L'accord édifie un système de concertation à trois niveaux :

- par objectif ;
- sectorielle ;
- permanente.

a) *Par objectif*

Avant chaque réunion ministérielle, ou avant certaines réunions de fonctionnaires, le Ministère fédéral des affaires étrangères organise une concertation dite « générale », systématique et horizontale, associant toutes les parties concernées et en tout cas les représentants du Premier ministre et des ministres responsables des relations internationales à tous niveaux.

b) *Sectorielle*

L'accord de coopération n'exclut pas des concertations sectorielles parallèles : sont ici visées celles qui associent ministères fédéraux et fédérés sectoriels entre eux, comme en matières scientifique ou économique. Mais il entend créer des passerelles d'information et de recours entre ces dernières et les instances de la C.I.P.E. Dans la mesure où une contradiction apparaît avec des textes d'accords antérieurs (45), les nouvelles dispositions prévalent.

c) *Permanente*

La cellule de « pilotage » du dispositif est le groupe « Représentation de la Belgique auprès des organisations internationales », qui devient permanent. Il se réunit à intervalles réguliers et veille au bon fonctionnement de l'accord. Il est également le truchement de la diffusion de l'information évoquée plus haut ainsi que l'instance de recours en cas de désaccord au sein des concertations précitées. S'il devait constater lui-même un blocage en son sein, il devrait s'en référer à la C.I.P.E.

On a schématisé ci-dessous la structure mise en place par le nouvel accord, en la mettant en parallèle avec les organes institués dans l'orbite de la C.I.M.P.S. par l'accord de coopération du 1^{er} février 1991

Pour les procédures proprement dites, l'on se reportera au texte de l'accord de coopération publié en annexe.

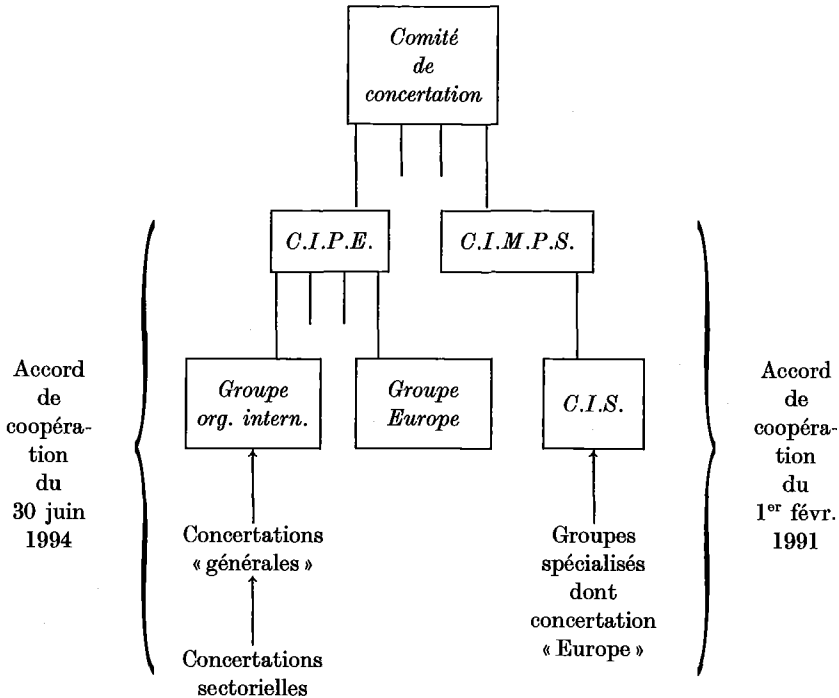
CONCLUSION

Le double accord réglant les modalités de la représentation de la Belgique auprès des organisations internationales prend place dans un dispositif multiple, négocié pour l'essentiel entre les composantes de l'État et touchant aux divers aspects de la gestion des relations extérieures : traités, Union européenne, accès aux juridictions internationales, organisations internationales, représentation diplomatique. Il codifie en quelque sorte les usages issus de la pratique vécue depuis dix ans sur le terrain. A l'image de cette dernière, il suppose que les structures et procédures installées soient animées par la loyauté fédérale. Mais comme pour tout ce qui émane du Comité de concertation, le confédéralisme perce sous le fédéralisme. Tout comme la gestion quotidienne des relations internationales, le bon aboutissement des négociations des premiers accords de coopération est déjà une

(45) On a noté plus haut que l'accord de coopération du 1^{er} février 1991 sur la coopération internationale en matière scientifique contenait des dispositions incompatibles avec l'architecture décrite ici.

réponse aux prophètes de malheur qui qualifiaient d'inviabla la projection à l'étranger de la répartition interne des compétences.

SCHEMA
les structures
de concertation « organisations internationales »



Un autre test pointe à l'horizon : qu'advientra-t-il lorsqu'une entité fédérée souhaitera adhérer comme telle à une organisation internationale au sens strict ? On pense, par exemple, à l'Union latine. Une telle adhésion s'interprétant comme la conclusion d'un traité, les dispositions de la loi spéciale du 5 mai 1993 relatives à ce sujet seraient normalement d'application, pour autant que l'organisation considérée se satisfasse du partenaire. Dans le cas contraire, l'appel de l'État fédéral « en garantie » pourrait s'avérer nécessaire.

30 mars 1994