LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET LES COMPÉTENCES INTERNATIONALES

PAR

Etienne CEREXHE

PROFESSEUR EXTRAORDINAIRE
AUX FACULTÉS UNIVERSITAIRES DE NAMUR
ET À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Dans la Belgique unitaire de 1830, la responsabilité des relations internationales était assumée par le Roi.

C'est lui seul qui pouvait engager l'État belge au plan international.

Il est vrai que les assemblées législatives n'étaient pas exclues de la conduite des relations internationales. Elles recevaient communication des traités de paix, d'alliance et de commerce « aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent » (Const. art. 68, al. 1) ; aucune modification du territoire ne pouvait avoir lieu qu'en vertu d'une loi (Const. art. 3 et 68, al. 3) ; enfin les Chambres étaient appelées à donner leur assentiment aux traités de commerce et à ceux « qui pouvaient grever l'État ou lier individuellement des Belges » (Const. art. 68, al. 2).

Etranger à la validité internationale du traité « laquelle demeure exclusivement réglée par le droit des gens » (1), l'assentiment parlementaire n'en conditionne que l'efficacité interne. « A défaut d'avoir été régulièrement introduite dans l'ordre interne, une règle internationale ne pourra y être appliquée ; elle n'en continuera pas moins de lier l'État, qui répondra, le cas échéant, de sa violation sans pouvoir exciper des dispositions de son droit national pour échapper à sa responsabilité » (2).

En conséquence, en donnant l'assentiment prescrit par l'article 68, alinéa 2, de la Constitution, les assemblées ne légiféraient pas, n'avaient pas le droit d'initiative, ni celui d'amender ou de diviser le texte qui leur était soumis. L'acte des Chambres était simplement permissif, la convention étant le siège de la norme. C'est ce qu'a affirmé la Cour de cassation dans

(1) J. VERHOEVEN, « La notion 'd'applicabilité directe' du droit international », *R.B.D.I.*, 1980, p. 249.

(2) *Idem.*, p. 250.

son arrêt du 27 mai 1971 (3) jugeant « que même lorsque l'assentiment à un traité, exigé par l'article 68, alinéa 2, de la Constitution, est donné dans la forme d'une loi, le pouvoir législatif, en accomplissant cet acte, n'exerce pas une fonction normative ».

L'article 68 de la Constitution, conforme à l'esprit du régime parlementaire instauré en 1981, a été considéré pendant longtemps comme un modèle d'équilibre entre les prérogatives du Pouvoir exécutif et du Pouvoir législatif. Mais le rythme actuel de la vie internationale l'avait transformé en un « monument à classer » dont la révision a été maintes fois envisagée, afin de concilier dans la clarté la conduite efficace des affaires étrangères, le contrôle parlementaire et la compétence des Communautés et des Régions en matière de relations internationales.

On examinera dans cet article introductif d'abord comment progressivement les Communautés et les Régions sont apparues dans la conduite des relations internationales, ensuite quel est aujourd'hui le droit qui régit les relations internationales dans la Belgique fédérale.

I. L'APPARITION DES RÉGIONS ET DES COMMUNAUTÉS DANS LA CONDUITE DES RELATIONS INTERNATIONALES

Lorsqu'en 1970, une première fissure apparaît dans l'État unitaire avec la création des Communautés culturelles, compétentes en matière culturelle et en matière d'emploi des langues, l'idée avait déjà été émise qu'il était logique que les Conseils culturels donnent leur assentiment aux traités internationaux conclus dans les matières rentrant dans la sphère de leurs compétences.

C'est par la loi du 20 janvier 1978, en application de l'article 59*bis*, paragraphe 2-3 de la Constitution, que le législateur conféra formellement aux Conseils culturels le pouvoir d'assentiment aux traités de coopération culturelle conclus par la Belgique.

Lorsqu'en 1980, l'autonomie des Communautés, qui avaient perdu leur qualification de « culturelles », fut élargie aux matières personnalisables, on introduisit dans la loi spéciale du 8 août 1980 le principe de la loi de 1978.

Aux termes de l'article 16 de cette loi :

« 1° l'assentiment à tout traité ou accord relatif à la coopération dans les matières visées à l'article 59*bis*, § 2, 1° et 2° et § 2*bis*, de la Constitution et aux articles 4 et 5 de la présente loi est donné soit par le Conseil de la Com-

(3) *Pas.* 1971, I, p. 886.

munauté française, soit par le Conseil flamand, soit par ces deux Conseils s'ils sont l'un et l'autre concernés (4) ;

2° ces traités sont présentés au Conseil compétent par l'Exécutif de la Communauté ».

En même temps qu'il inscrivait et élargissait la nécessité de l'assentiment par les Conseils de Communautés, le législateur spécial introduisit dans la loi du 8 août 1980 un article 81 libellé comme suit : « dans les matières qui relèvent de la compétence du Conseil, son Exécutif est associé aux négociations des accords internationaux, le Roi restant le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de l'article 68 de la Constitution » (5).

Le mot « associé » a suscité de nombreuses controverses quant à sa portée. Certains soutenaient qu'il ne visait que la préparation des instructions aux négociateurs (6), d'autres qu'il n'excluait pas la participation de membres des Exécutifs des Communautés ou des Régions à une délégation chargée de négocier un traité international, pourvu que pareil procédé ne confère aucun droit de veto aux Exécutifs (7).

Mais, dépassant la formulation de l'article 81, certains ont estimé qu'il reconnaissait aux Communautés un véritable « jus tractati ». Pour eux, l'article 68 aurait été implicitement modifié par l'article 59bis, paragraphe 2bis. En effet, « le droit international ne préjugant nullement de la répartition interne des compétences, c'est au droit constitutionnel interne qu'il faut se référer pour déterminer si les entités composantes sont dotées du jus contrahendi » (8). Or, « sauf à nier la responsabilité des Exécutifs et à reconnaître au Gouvernement national une compétence concurrente à celle des Exécutifs de Communautés, il est impossible de concevoir qu'un Exécutif habilité par la loi à soumettre les traités et accords à l'assentiment du Conseil n'ait pas aussi voulu négocier et signer cet accord » (9).

Cette thèse a été très largement rejetée sur la base d'une double argumentation : d'une part l'article 68 n'a pu faire l'objet d'une modification implicite étant donné qu'une telle modification est impensable au niveau d'une disposition constitutionnelle, d'autre part l'article 81 de la loi du 8 août stipule très clairement que c'est le Roi qui reste le seul interlocuteur sur le plan international.

(4) En ce qui concerne la Communauté germanophone, l'assentiment par le Conseil a été prévu par l'article 2 de la loi du 18 juillet 1990.

(5) Le texte a été rendu applicable à la Communauté germanophone par la loi du 31 décembre 1983.

(6) Avis de la section de législation (chambres réunies), n° L.13622/V.R. du 6 juin 1980, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, annexe p. 14.

(7) Y. LEJEUNE, « Les Communautés et les Régions belges dans les relations internationales », *R.B.D.I.*, 1981-1982, p. 67.

(8) R. ERGEC, *B.B.D.I.*, vol. XVIII, 1984-1985, p. 532.

(9) CCF, CRA, 1982-1983, n° 5, p. 18 ; v. également M. LEJEUNE, *Les relations internationales des Communautés et des Régions*, De Boeck Université, n° 55 et s.

La réforme constitutionnelle de 1988, tout en étendant la nécessité de l'assentiment à la matière de l'enseignement, qui venait d'être communautarisé, marqua une nouvelle avancée importante en matière de relations internationales. Elle prévoyait, en effet, que les Communautés pouvaient, dans les matières de leurs compétences, conclure des traités internationaux (art. 59bis, § 2, 3) (10). Cependant la mise en œuvre de cette compétence impliquait l'adoption d'une loi votée à la majorité spéciale qui en déterminerait les modalités. Cette loi ne fut pas adoptée avant la réforme de 1993.

A la veille de la réforme de 1993, les compétences des entités fédérées sur le plan international pouvaient donc se résumer comme suit :

- le Conseil de la Communauté française, le Conseil de la Communauté flamande et le Conseil de la Communauté germanophone donnent leur assentiment à tous les traités ou accords de coopération relatifs à des compétences communautaires ;
- les Exécutifs communautaires et régionaux sont associés aux négociations des accords internationaux relevant de leurs compétences ;
- les Communautés peuvent, en principe, conclure des traités internationaux portant sur des matières rentrant dans leurs compétences suivant des modalités qui devaient être arrêtées par une loi à majorité spéciale.

Le texte de l'article 68 avait donc déjà été très largement nuancé par les modifications intervenues lors des réformes de 1970, 1980 et 1988, mais la difficulté consistait à concilier les aspirations des entités fédérées à exercer plus largement encore des compétences sur le plan international avec la nécessité d'une politique étrangère cohérente.

II. LA RÉFORME DE 1993

La réforme de 1993 a apporté des modifications importantes en ce qui concerne les relations internationales de l'État belge. Elles concernent la généralisation de l'assentiment des Chambres à tous les traités conclus par le Roi, la compétence des Communautés et des Régions de conclure des traités internationaux, l'instauration d'un mécanisme de substitution au profit de l'autorité fédérale ainsi que l'élaboration d'une procédure pour la conclusion des traités mixtes et la dénonciation des traités antérieurs.

1. *L'assentiment des Chambres*

Si l'article 167 de la Constitution (ancien article 68) confirme expressément que le Roi conclut les traités, sans préjudice de la compétence des Communautés et des Régions, il prévoit que dorénavant tous les traités

(10) Compétence reconnue à la Communauté germanophone par la modification, le 20 juin 1989, de l'article 59ter.

seront soumis, sans exception, à l'assentiment des Chambres, formalité qui leur permet de sortir leurs effets dans l'ordre juridique interne.

Le système de la simple communication aux Chambres, qui était prévu par l'ancien article 68 de la Constitution pour certains types de traités, est donc supprimé. Seule, reste soumise à la communication aux Chambres, la constatation par le Roi de l'état de guerre ou de la fin des hostilités. Comme auparavant, les traités portant cession, échange ou adjonction de territoire ne peuvent être conclus qu'en vertu d'une loi.

Si le bicaméralisme presque parfait que nous connaissions avant les réformes constitutionnelles de 1993 a été abandonné, il subsiste en ce qui concerne l'assentiment aux traités internationaux. En effet, l'article 167, paragraphe 2, indique que les lois portant assentiment aux traités internationaux doivent être soumises aux deux Chambres. Le Sénat se voit même reconnaître une certaine prééminence puisqu'en vertu de l'article 75, alinéa 3, les projets de loi portant assentiment aux traités sont déposés par le Gouvernement d'abord au Sénat et transmis ensuite à la Chambre, ce qui doit permettre au Sénat de jouer un rôle important en matière de politique internationale.

2. Compétences internationales des Régions et des Communautés

a) Au niveau de la conclusion

Les Communautés et les Régions voient confirmer leur pouvoir de conclure des traités internationaux dans la sphère de leurs compétences.

La Constitution dispose en effet à l'article 167 que les Gouvernements de Communautés et de Régions peuvent conclure des traités internationaux portant sur des matières qui relèvent de la compétence de leur Conseil. Ces traités n'auront toutefois d'effets dans l'ordre interne qu'après avoir reçu l'assentiment des Conseils.

A Bruxelles, la COCOF et le COCON ne sont certainement pas habilités à conclure des traités étant donné la nature de leurs compétences exercées sous la tutelle de leur Communauté respective ou par délégation.

En ce qui concerne la Commission communautaire commune, compétente à Bruxelles pour les matières bicommunautaires, on pouvait concevoir que dans le cadre de ses compétences on lui reconnaisse le *ius tractati*. Cette solution n'a pas été retenue en raison du caractère exceptionnel des traités conclus par la Commission communautaire commune. Pour les matières bicommunautaires, c'est donc le Roi qui conclut les traités, l'assentiment étant donné par l'Assemblée réunie, saisie par le Collège réuni (11).

(11) Rapport Cerexhe, *Doc. parl.*, Sénat, 100/16/2° (S.E. 1991-1992), p. 18.

Mais qu'en est-il pour les matières communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne et à la COCOF, par application de l'article 138 de la Constitution.

Le transfert n'étant assorti d'aucune limitation, on doit considérer que la Région wallonne et la COCOF sont habilitées dans ces matières à conclure des traités, d'autant plus qu'il faut dans la mesure du possible assurer le principe du parallélisme des compétences internes et externes.

Cette reconnaissance de la capacité des Communautés et des Régions de conclure des traités internationaux ne doit pas être considérée comme l'attribution à celles-ci de la qualité de sujet de droit international, qui ressort exclusivement du droit international public et non de l'ordre juridique interne des États.

Cette nouvelle compétence des Communautés et des Régions, pouvant entrer en conflit avec la compétence fédérale en matière de politique étrangère, une procédure de concertation a été prévue qui peut se résumer en quatre points :

1° Lorsqu'une Communauté ou une Région envisage de conclure un traité international, le « gouvernement » doit en informer le Roi (L. spéc. 8 août 1980, art. 81, § 1).

2° Le Conseil des Ministres peut, dans les trente jours, signifier au Gouvernement de la Communauté ou de la Région concernée et au Président de la Conférence interministérielle de la politique étrangère qu'il existe à ses yeux des objections à la conclusion de ce traité international. Il ne doit invoquer aucun motif particulier. Cette signification a pour effet de suspendre provisoirement la procédure de conclusion du traité (L. spéc. 8 août 1980, art. 81, § 2).

3° La Conférence interministérielle de la politique étrangère s'efforce de trouver une solution harmonieuse au conflit qui oppose l'État fédéral à la Communauté ou à la Région. Si un consensus se dégage pour constater qu'il n'existe plus d'objection à la poursuite de la procédure de conclusion du traité, la suspension prend fin et la Région ou la Communauté peut poursuivre ses négociations internationales (L. spéc. 8 août 1980, art. 81, § 3).

4° Si, par contre, au niveau de la Conférence interministérielle, aucun consensus ne se dégage, la suspension de la procédure de conclusion du traité prendra également fin à l'expiration d'un délai d'un mois sauf si le Roi, par arrêté motivé et délibéré en Conseil des Ministres, décide de maintenir la suspension. Toutefois, cette confirmation de la suspension ne peut intervenir que dans certaines hypothèses expressément et limitativement indiquées par la loi spéciale. Il s'agit des hypothèses suivantes :

— si la partie avec laquelle la Communauté ou la Région se propose de conclure un traité international n'est pas reconnue par la Belgique ;

- s'il n'existe pas de relations diplomatiques entre la Belgique et la partie avec laquelle la Communauté ou la Région envisage de conclure un traité international ;
- s'il ressort d'une décision ou d'un acte de l'État que les relations entre la Belgique et la partie contractante sont rompues, suspendues ou gravement compromises ;
- si le traité envisagé est contraire aux obligations internationales de la Belgique (L. spéc. 8 août 1980, art. 81, § 4).

La troisième hypothèse est certainement la plus large. En effet, il suffit que les relations diplomatiques avec un pays soit tendues pour que le Roi puisse confirmer la suspension. Toutefois, afin d'éviter que cet état de tension ne soit invoqué de manière trop subjective, on a exigé qu'il s'exprime à travers un acte ou une décision. Ainsi, on a considéré que la décision de rappeler des coopérants peut être considérée comme la preuve que les relations avec le pays où travaillaient ces coopérants sont compromises.

L'arrêté royal doit être porté à la connaissance du Gouvernement concerné qui peut éventuellement introduire un recours devant le Conseil d'État qui se prononce dans les 6 mois par voie d'arrêt (L. coord. sur le C.E., art. 26*bis* inséré par l'art. 4 de la loi du 5 mai 1993).

Plus délicate est la question de savoir ce qui se passera le jour où les conditions de la suspension n'étant plus remplies, l'arrêté royal la confirmant n'est pas abrogé. Cet arrêté royal étant devenu illégal, il pourrait être annulé par le Conseil d'État à la demande de la Communauté ou de la Région souhaitant conclure le traité international.

b) *Au niveau de l'exécution*

L'article 81, paragraphe 5, de la loi spéciale précise que la procédure de suspension prévue pour la conclusion d'un traité international peut également s'appliquer à un traité qui a déjà été conclu.

La loi indique cependant que cette suspension ne peut être invoquée que s'il ressort d'une décision ou d'un acte de l'État que les relations entre la Belgique et la partie contractante sont rompues, suspendues ou gravement compromises ou si le traité est contraire aux obligations internationales de la Belgique.

Comme l'a fait remarquer le Conseil d'État (12), la suspension de l'exécution d'un traité peut, dans certains cas, se révéler juridiquement inadmissible au regard du droit international (Convention de Vienne, art. 63) et du traité lui-même.

(12) Avis du C.E. sur la P.L. spéc., *Doc. parl.*, Sénat, 455-2, S.E. 1991-1992, n° 457-2, pp. 16 à 18.

La suspension de l'exécution d'un traité conclu par une Communauté ou une Région pourrait également engendrer la responsabilité internationale de l'État fédéral.

3. *Le mécanisme de substitution*

a) *Le droit d'action*

En vertu des principes de droit international public, seuls les États sont sujets de droit international.

La structure juridique interne de l'État est sans incidence sur son statut en droit international : qu'il s'agisse d'un État unitaire ou d'un État fédéral, il n'y a toujours qu'un seul sujet de droit international. Les diverses collectivités composant un État fédéral n'ont que des compétences dans l'ordre juridique interne et ne sont donc pas « des acteurs » dans les relations internationales. Le droit international ne les prend en compte qu'à travers le prisme de l'État fédéral.

Il en résulte que seule la responsabilité des États peut être engagée sur le plan international. L'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités affirme d'ailleurs « qu'une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ». Et la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes est constante lorsqu'elle affirme « qu'un État membre ne saurait exciper de dispositions pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire » (13).

La qualité exclusive de l'État belge, comme sujet de droit international, semble avoir été reconnue par l'article 81, paragraphe 7, de la loi spéciale, telle que modifiée par la loi du 5 mai 1993, qui prévoit que seul l'État fédéral peut intenter une action ou être cité devant une juridiction internationale, alors même qu'il s'agit de compétences exclusives des entités fédérées.

La qualité de sujet de droit international réservée aux seuls États n'exclut pas qu'une Région ou une Communauté puisse agir devant une juridiction internationale, notamment la Cour de Justice des Communautés européennes, en invoquant sa qualité de personne morale de droit interne belge. L'article 173, alinéa 4, du traité instituant la Communauté européenne autorise, en effet, le recours d'une personne morale « contre les décisions dont elle est le destinataire ou contre les décisions qui la concerne directement et individuellement ». C'est ainsi que, dans les affaires jointes 72 et 75/87, la requête de l'Exécutif régional wallon a été déclarée recevable,

(13) CJCE, 14 janvier 1988, *Commission/Royaume de Belgique*, aff. 227 à 230/85, *Rec.*, 1988, p. 11.

étant donné qu'il « devait être considéré comme une personne morale au sens de l'article 173, alinéa 2 du traité CEE » (14).

b) *Le pouvoir de substitution*

Dès lors que seule la responsabilité internationale de l'État peut être mise en cause si une Communauté ou une Région ne respecte pas ses engagements internationaux et, notamment, ne met pas en œuvre des directives communautaires, il fallait trouver un mécanisme permettant à l'État fédéral condamné de pouvoir exécuter ou faire exécuter la condamnation.

A cette fin, l'article 169 de la Constitution prévoit une procédure de substitution dont les modalités ont été fixées par l'article 16, paragraphe 3, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette procédure permet à l'État fédéral de se substituer à une Communauté ou une Région qui serait en défaut d'exécuter ses obligations internationales.

Cette substitution ne conduit pas à un retransfert de compétences ; elle permet simplement aux autorités fédérales de se substituer temporairement aux autorités fédérées. En effet, les mesures prises par l'État fédéral cessent de produire leurs effets dès que la Communauté ou la Région concernée se conforme à la décision de la juridiction internationale.

Les conditions pour l'exercice de cette substitution sont au nombre de deux.

1° D'une part, il faut que l'État ait été condamné par une juridiction internationale pour la violation d'une obligation internationale par une Communauté ou une Région. Cette condamnation doit être effectuée au terme d'une procédure contradictoire et par une décision qui vaut *erga omnes*. Une décision prise par la Cour de Justice des Communautés européennes dans le cadre du recours préjudiciel en interprétation de l'article 177 du traité ne peut être considérée comme une condamnation (15).

2° La Communauté ou la Région concernée doit avoir été mise en demeure d'exécuter ses obligations et avoir été associée à la procédure de règlement du différend.

Dès lors que ces deux conditions sont remplies, l'autorité fédérale, à savoir soit le Pouvoir exécutif soit le Pouvoir législatif, prendra la mesure qui s'impose pour l'exécution de l'obligation en cause (16).

Mais le principe de proportionnalité implique que l'autorité fédérale n'utilise pas son pouvoir, n'abuse pas de sa compétence de substitution de

(14) C.J.C.E., 14 janvier 1988, *Exécutif régional wallon et S.A. Glaverbel/Commission des Communautés européennes*, aff. 62 et 72/87, *Rec.*, 1988, p. 1573.

(15) *Doc. parl.*, Sénat, 457/3 (S.E. 1991-1992), p. 8.

(16) Rapport Cereখে, *Doc. parl.*, Sénat, 100/16/2°, (S.E. 1991-1992), p. 18.

manière telle que son intervention rende impossible la politique des entités fédérées concernées (17).

En vertu de l'article 16, paragraphe 3, alinéa 3, de la loi spéciale, l'autorité fédérale peut récupérer auprès de l'entité fédérée concernée les frais résultant du non-respect par elle de ses obligations internationales. La mesure prise par l'autorité fédérale pourra faire l'objet d'un recours auprès de la Cour d'arbitrage ou du Conseil d'État, selon qu'elle a pris la forme d'un acte de nature législative ou d'un arrêté.

4. *Les traités mixtes*

Un traité mixte est un traité qui concerne des matières relevant à la fois de la compétence exclusive de l'autorité fédérale et de la compétence exclusive des entités fédérées.

L'article 167, paragraphe 4, de la Constitution, charge la loi spéciale de préciser les modalités de conclusion de ces traités. L'article 9bis, paragraphe 4ter, de la loi spéciale du 8 août 1980, telle que modifiée le 5 mai 1993, renvoie à la conclusion d'un accord de coopération.

Cet accord de coopération a été conclu au sein de la Conférence interministérielle de politique étrangère, le 8 mars 1994.

Deux principes ont inspiré cet accord : d'une part le principe d'égalité des différentes composantes de l'État (A), d'autre part la reconnaissance d'une certaine fonction de coordination, voire de primauté, à l'État fédéral (B).

A. En application du premier principe, quatre éléments peuvent être mis en exergue

1° L'initiative d'engager des négociations relatives à un traité mixte est reconnue à l'État fédéral comme aux entités fédérées.

L'égalité n'est cependant pas parfaite car l'alinéa 1^{er} de l'article 1 de l'accord de coopération énonce que lorsque le Gouvernement fédéral envisage d'entamer des négociations relatives à un traité mixte, il en informe la Conférence interministérielle de la politique étrangère, alors que lorsqu'il s'agit d'une Région ou d'une Communauté qui a l'intention de s'engager dans la voie d'un traité mixte, elle doit saisir la Conférence interministérielle de la politique étrangère afin de demander que le Gouvernement fédéral prenne une initiative.

L'initiative des Régions et des Communautés en matière de traités mixtes est donc limitée par une double contrainte, à savoir, d'une part, la saisine préalable de la Conférence interministérielle de la politique étrangère, d'autre part, une initiative émanant du Gouvernement fédéral.

(17) *Doc. parl.*, Chambre, 798-3, (S.O. 1991-1992), p. 7.

Cette inégalité au niveau de l'initiative est cependant compensée par le fait qu'une Région ou une Communauté peut toujours refuser de participer à une négociation pouvant mener à la conclusion d'un traité mixte, cette non-participation ne l'excluant pas cependant du droit de signer le traité en question mais sans pouvoir l'amender.

2° Au niveau des négociations, l'égalité est respectée. L'article 5 de l'accord de coopération déclare expressément que « les représentants des diverses autorités concernées négocient sur pied d'égalité ». Cette égalité n'exclut pas que les autorités concernées confient la direction de la négociation à l'Ambassadeur belge en poste à l'étranger.

3° En ce qui concerne l'assentiment, les traités mixtes doivent recevoir l'assentiment des Chambres et des Conseils des Régions ou des Communautés intéressées.

Un seul refus d'assentiment, qu'il émane des Chambres ou des Conseils, paralyse la procédure de conclusion du traité (18).

Si des difficultés devaient surgir entre les différentes autorités intéressées en ce qui concerne l'assentiment, une concertation sera éventuellement organisée dans le cadre de la conférence interministérielle de la politique extérieure.

4° Enfin, en ce qui concerne la signature, les traités mixtes sont signés par le Ministre des Affaires étrangères et par le Ministre désigné par le Gouvernement des Régions et des Communautés concernées. Rien n'exclut cependant que l'Ambassadeur en poste à l'étranger soit mandaté par les diverses autorités concernées.

B. En application du second principe, on constate que dans toute une série de domaines une certaine primauté est reconnue à l'État fédéral

1° C'est lui qui est chargé « de la direction coordinatrice des négociations ». C'est le souci de maintenir une certaine unité au niveau des relations internationales qui a, semble-t-il, justifié cette solution.

2° Selon l'article 12, c'est le Roi qui ratifie les traités mixtes. Cette ratification se fait avec le contreseing du Ministre des Affaires étrangères, ce qui implique que cette compétence s'exerce sous le contrôle des Chambres législatives et non sous celui des Conseils de Communauté ou de Régions, qui ne peuvent mettre en cause la responsabilité d'un Ministre fédéral.

Cette disposition montre, qu'au niveau international, c'est le Roi qui est détenteur du « treaty making power », puisque c'est par la ratification que le traité acquiert son effet sur le plan international.

3° Toute une série de formalités relatives à la conclusion des traités internationaux sont effectuées par le Ministre des Affaires étrangères :

(18) *Doc. parl.*, Sénat, 457-3 (S.E. 1991-1992), p. 5.

publication au *Moniteur belge*, enregistrement auprès de l'Organisation des Nations Unies, conservation des documents originaux.

4° Enfin, c'est le Roi qui dénonce les traités mixtes. Il est vrai que cette dénonciation ne peut se faire que moyennant l'approbation de toutes les autorités concernées.

5. *La dénonciation des traités antérieurs*

Si les entités fédérées compétentes pour conclure des traités le sont également pour les dénoncer, lorsqu'il s'agit de traités qu'elles ont conclus dans les matières relevant de leurs compétences, la question s'est posée de savoir quelle était l'autorité compétente pour dénoncer les traités antérieurs à la révision de la Constitution et portant sur des matières relevant de la compétence des Régions ou des Communautés.

L'article 167, paragraphe 5, de la Constitution prévoit que c'est le Roi qui dénonce de tels traités mais en accord avec les gouvernements des Régions ou des Communautés concernées.

Les textes précisent que ce n'est plus dans le chef du Souverain une faculté mais une obligation de dénoncer lorsque les gouvernements concernés l'y invitent.

Dans l'hypothèse d'un désaccord entre les gouvernements concernés, l'un de ceux-ci pourra saisir la Conférence interministérielle de la politique étrangère qui rendra une décision selon la procédure du consensus.

A défaut de consensus, le Roi négocie une dénonciation partielle du traité.

CONCLUSION

Les relations internationales de la Belgique fédérale sont le résultat d'un triple équilibre.

Equilibre entre la nécessité d'un parallélisme des compétences internes et externes.

Equilibre entre la nécessité d'harmoniser la compétence de l'État fédéral en matière de politique étrangère et les compétences extérieures des Régions et des Communautés.

Equilibre entre les compétences internes de l'État belge et la responsabilité unique de celui-ci sur le plan international.

30 septembre 1994