



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1988-1989

2 MAI 1989

PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT DE L'ACCORD DE COOPERATION
ENTRE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE DE BELGIQUE
ET LA REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA,
FAIT A BRUXELLES, LE 21 DECEMBRE 1988 (1)

RAPPORT

PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION DES RELATIONS INTERNATIONALES
PAR M. J.M. DEHOUSSE

(1) Voir doc. Conseil 63 (1988-1989) n° 1

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission des Relations internationales (1) s'est réunie les 17 janvier, 20 avril et 2 mai 1989 pour examiner l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la République et Canton du Jura, puis le projet de décret portant assentiment de cet accord.

Au cours de la réunion du 17 janvier, M. Knoops a été désigné en qualité de rapporteur, sous la présidence de M. Defosset.

M. Grafé, Ministre de la Communauté française pour les Relations internationales, a présenté un historique de l'accord de coopération entre le gouvernement du Jura et l'Exécutif de la Communauté française et en a décrit le contenu.

Au terme de cette présentation qui ne suscite que peu de remarques car il s'agit d'un accord de type classique, la Commission a procédé à un échange de vues relatif à l'opportunité, voire à la nécessité juridique, pour l'Exécutif, de présenter au Conseil un projet de décret portant assentiment à cet accord de coopération.

L'opportunité d'un tel débat a été souligné par différents commissaires qui ont formulé certaines nuances et éléments d'appréciation particuliers.

Suite à une question posée par un membre, le Ministre a informé la Commission des accords réalisés par la Communauté française depuis 1981 (2).

Un commissaire a souligné le contenu de l'article 18 de l'accord, relatif à l'entrée en vigueur de celui-ci. Cet article dispose que : « Le présent accord prendra effet à la date à laquelle les deux parties se seront mutuellement informées de l'accomplissement des procédures

(1) Participaient aux travaux de la Commission :

MM. Knoops (président), Clerfayt, Defosset, Mme Delruelle, MM. Désir, Happart, Hatry, Henry, Klein, Janssens, Jérôme, Laurent, J. Michel, Mottard, Périaux, Lagasse (en remplacement de M. Clerfayt) et Dehousse (rapporteur).

Assistaient aux travaux de la Commission :

M. Grafé, Ministre des Relations internationales; M. Vankerkhoven, Directeur de cabinet du Ministre Grafé; M. Kowal, membre du cabinet du Ministre Grafé; MM. van de Vloet et Brunelli, membres du cabinet du Ministre-Président de l'Exécutif; M. Dehaybe, Commissaire général aux Relations internationales, M. Ch. E. Lagasse, Directeur du CGRI; Mme Legrand, Directeur adjoint du CGRI; Mme Bertieaux, Secrétaire du groupe PRL; un expert du groupe PS.

(2) Voir annexe 1.

constitutionnelles requises par son entrée en vigueur. »

Le même membre fait observer au Ministre que la Commission doit procéder à l'examen et à l'adoption de cet accord dans le respect des dispositions constitutionnelles relatives aux compétences des Communautés en matière de relations internationales.

Ce point de vue est appuyé par d'autres membres de la Commission.

Un commissaire souhaite connaître les domaines concrets dans lesquels la Communauté française pourra recourir à la coopération avec le Jura.

Le Ministre indique que la Commission permanente des deux administrations a déjà défini un programme cadre pour deux ans.

Intervenant à la demande du Ministre, un directeur du CGRI commente la teneur de la note de programmation de la Commission permanente. Il relève quelques exemples de coopération dans les domaines scientifique, de l'éducation et de la formation, de la culture et de la santé.

En conclusion de cet échange de vues, la Commission a estimé qu'il convenait effectivement qu'elle soit saisie d'un projet de décret d'assentiment.

Le Ministre s'est dès lors engagé, suite au vœu exprimé par la Commission, à déposer un projet de décret portant assentiment de cet accord.

Dans le cadre de la restructuration des commissions, en date du 14 février 1989, M. Knoops a été élu président de la Commission des Relations internationales. Il a dès lors souhaité être déchargé de sa tâche de rapporteur pour l'accord de coopération.

Au cours de la réunion du 20 mars, M. Dehousse a été désigné pour remplacer M. Knoops en qualité de rapporteur.

La Commission a alors entamé la discussion du projet de décret portant assentiment de l'accord avec le Jura ainsi que de l'avis remis par le Conseil d'Etat concernant ce projet.

Le Ministre a souligné que le Conseil d'Etat estimait que l'accord en question ne devait pas être soumis à l'assentiment du Conseil de la Communauté. Il a cependant fait part à la Commission du fait que l'Exécutif de la Communauté française avait décidé de proposer l'accord à l'assentiment du Conseil nonobstant la conclusion de l'avis du Conseil d'Etat.

Pour exposer les raisons de l'attitude de l'Exécutif, le Ministre a remis aux membres de la Commission une note juridique (1).

(1) Annexe 2.

DISCUSSION GENERALE

Commentant cette note, le Ministre a tout d'abord rappelé que la discussion ne portait pas sur le contenu de l'accord avec le Jura, puisque la Commission en a déjà approuvé le contenu, mais plus généralement sur les compétences respectives du Conseil et de l'Exécutif de la Communauté en ce qui concerne la procédure de ratification des accords et traités internationaux.

C'est en effet la Commission, a-t-il rappelé, qui a demandé qu'un projet de décret lui soit présenté.

D'autre part, le Ministre a rappelé la pratique observée jusqu'ici en la matière. Pour ce qui concerne les textes conclus par le Gouvernement central, ils ont été soumis à l'assentiment du Conseil. Pour ce qui concerne les accords conclus par l'Exécutif de la Communauté, ils ont été annexés au rapport annuel du Commissariat général aux Relations internationales et, de commun accord, il a été considéré que l'approbation de ce rapport par le Conseil impliquait l'assentiment aux accords annexés. Ainsi a-t-on procédé, par exemple, en ce qui concerne l'accord entre l'Exécutif de la Communauté française et le Gouvernement du Québec.

Par ailleurs, le Ministre a souligné que les dispositions constitutionnelles et légales font désormais de la Communauté française un sujet du droit international et imposent l'assentiment du Conseil à tout traité ou accord concernant la compétence de la Communauté. Ceci ne concerne pas, dans l'esprit du Ministre, les simples accords techniques.

En outre, le Ministre a relevé une curiosité dans l'avis du Conseil d'Etat. Selon ce dernier, en effet, tout traité international doit effectivement être soumis à l'assentiment de l'Assemblée pour autant que le traité porte sur les compétences de la Communauté telles que déterminées par l'article 59bis, § 2, (1^o et 2^o) et § 2bis, de la Constitution ainsi que par les articles 4 et 5 de la loi du 8 août 1980. Par contre, le Conseil d'Etat fait état de la notion de « contrat transnational », qui selon lui ne devrait pas être soumis à la procédure d'assentiment. Le Ministre relève dès lors une contradiction dans le fait que l'Assemblée devrait se prononcer sur un traité ou une partie de traité conclu par le Gouvernement central alors qu'elle n'en aurait pas l'obligation pour un traité ou accord-cadre conclu par l'Exécutif.

Au surplus, le Conseil d'Etat semble avoir omis de lire complètement les ouvrages doctrinaux qu'il cite à l'appui de sa thèse.

L'Exécutif de la Communauté demande à la Commission d'adopter le présent projet de décret.

Se référant au fait que le Gouvernement actuel dispose en pareille matière d'une série de pouvoirs propres qui ne dépendent pas de l'assentiment de l'une ou l'autre Assemblée, un membre estime qu'il n'est pas indispensable de soumettre l'accord en question à l'assentiment du Conseil. Pour lui, il s'agit en l'occurrence de l'exécution d'un pouvoir attribué antérieurement par le Conseil de la Communauté.

Par ailleurs, il conviendrait, selon ce commissaire, de mettre en œuvre au niveau de la Communauté, une philosophie politique moderne en reconnaissant à l'Exécutif une plus grande autonomie notamment en matière internationale. L'avis du Conseil d'Etat le renforce dans son opinion.

Ce membre considère donc qu'il n'est pas recommandable de soumettre cet accord à l'assentiment de l'Assemblée.

Le Ministre répond à ce commissaire que, quelle que soit la philosophie juridique de référence, l'Exécutif reste libre de conclure ou de ne pas conclure un accord mais cet accord ne peut sortir ses pleins effets et, notamment, avoir une incidence budgétaire, que s'il a fait l'objet d'un assentiment.

De plus, dit encore le Ministre, le Conseil d'Etat reconnaît cette obligation sauf pour les « contrats transnationaux », mais quand on lui demande de quoi il s'agit exactement, le Conseil d'Etat est bien en peine de répondre.

Un autre commissaire se réjouit, quant à lui, de la position de l'Exécutif qui, en déposant le projet de décret malgré l'avis négatif du Conseil d'Etat, entend souligner le caractère peu convaincant des arguments développés par celui-ci. Il est dès lors particulièrement utile que le Conseil de la Communauté prenne position en pleine connaissance de cause, au-delà du cas particulier que constitue l'accord avec le Jura.

Le même intervenant considère d'abord que la notion de « contrat transnational », avancée par le Conseil d'Etat, pour écarter la notion de traité ou d'accord international dès qu'il s'agit d'un acte de la Communauté relève de la pétition de principe. Il s'agit d'ailleurs d'un concept doctrinal tout à fait flou qui ne fait aucunement l'unanimité parmi les spécialistes du droit international.

Il constate ensuite que l'avis du Conseil d'Etat semble ignorer volontairement la portée de la réforme institutionnelle de 1988: la modification de la Constitution et la loi du 8 août 1988 confirment sans équivoque que chaque Communauté a le droit de conclure des traités et tous accords internationaux.

Il rappelle que, selon la Convention internationale sur les traités conclue en 1962 à Vienne, dans un Etat fédéral la compétence internationale d'une composante découle de deux conditions: d'une part le fait que cette compétence soit prévue dans l'ordre juridique interne (c'est le cas pour la Communauté française) et d'autre part l'acceptation de cet état de choses par l'Etat interlocuteur (c'est de toute évidence le cas dans l'accord qui retient notre attention).

Par ailleurs, ce commissaire pense qu'il serait tout à fait paradoxal que le Conseil donne son assentiment aux parties de traités relevant en partie de sa compétence et signés par l'Etat belge et non pas aux traités conclus directement par son propre Exécutif.

Un autre membre intervient longuement sur l'interprétation et les commentaires donnés par le Conseil d'Etat concernant l'application de l'article 16, § 1^{er}, de la loi du 8 août 1980.

Il reconnaît que le dépôt d'un projet d'assentiment a bien pour effet de limiter l'autonomie de l'Exécutif. Il fait, néanmoins, observer que cette procédure résulte de l'article 16, § 1^{er} de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui dispose que « l'assentiment à tout traité ou accord est donné par le Conseil de la Communauté française ». Le législateur spécial a, à cet égard, repris la loi du 20 janvier 1978 qui, elle-même ne faisait que concrétiser une initiative légale datant de 1976. L'intervention du pouvoir législatif qui limite effectivement l'autonomie de l'Exécutif communautaire a donc bien été voulue par les différents législateurs depuis plus de 10 ans, même si elle a été dès l'origine contestée par le Conseil d'Etat, qui a remis un premier avis négatif dès le 9 février 1976, avis négatif dont le Gouvernement et le Parlement de l'époque n'ont pas tenu compte (1).

D'autre part, le législateur spécial de 1976-1978 a, de surcroît, délibérément élargi à « tout accord » la procédure d'assentiment jusque-là réservée aux seuls « traités ».

Pour apprécier toute la signification de ce changement, il importe de bien mesurer le sens des termes employés. Pour assurer cette mesure, il est inutile de solliciter le vocabulaire politique belge. Une simple consultation d'un ouvrage de référence bien connu des spécialistes, le Dictionnaire de la Terminologie du Droit International (familièrement dénommé « vocabulaire

Basdevant » du nom de son principal auteur) (1) suffit.

On y lit par exemple que « le terme: traité, employé comme titre d'un accord international, désigne un accord conclu en la forme la plus solennelle comportant: négociation, signature, ratification avec intervention du Chef de l'Etat, échange des ratifications, cette forme étant d'ailleurs parfois appliquée à des accords internationaux auxquels n'est pas attribué le titre de traité » (p. 608).

Ou encore: « Traité: terme générique pouvant servir à désigner un accord entre deux ou plusieurs Etats pour régler une affaire, déterminer leurs droits et obligations, poser des règles de conduite qu'ils s'engagent à observer, quels qu'en soient l'objet, la forme et la dénomination adoptée par les parties, mais qui n'est pas applicable à un accord entre un Etat et une personne privée » (p. 607).

Selon la même source, un accord est « un acte intervenu entre deux ou plusieurs parties par leur consentement mutuel, destiné à produire des effets de droit, quels qu'en soient les parties, l'objet et la forme » (p. 8).

Deux conséquences découlent de ce rappel.

La première, d'ordre général, est que tous les traités sont des accords, mais que tous les accords ne sont pas des traités.

La deuxième est que l'accord entre la Communauté française et le Jura mérite bien son titre:

— Il est un acte intervenu entre deux ou plusieurs parties;

— Il trouve ses sources dans le consentement mutuel des deux parties;

— Il est destiné à produire des effets de droit (notamment l'obligation de coopération, la création de la commission mixte prévue par l'article 12).

Quant à l'assentiment, il est défini par le même dictionnaire comme « l'approbation par l'autorité compétente d'un traité signé par des plénipotentiaires sous réserve expresse ou tacite de cette approbation » (p. 66); il est piquant de lire l'exemple tiré de la pratique diplomatique par le dictionnaire précité puisque cet exemple est l'article 4 du traité de commerce franco-belge du 23 juillet 1873: « le présent traité sera soumis à l'assentiment de l'Assemblée Nationale française et à celui des Chambres législatives de Belgique » (idem).

A la lumière de ces précisions, l'article 16 de la loi du 8 août 1980 demeure d'une clarté

(1) Voir à ce sujet le projet de loi réglant les formes de coopération culturelle internationale en application de l'article 59bis de la Constitution (doc. Chambre 878 (1975-1976) n° 1).

(1) Librairie SIREY, Paris, 1960.

limpide. « L'assentiment à tout traité ou accord relatif à la coopération dans les matières (relevant de la Communauté) est donné soit par le Conseil de la Communauté française soit par le Conseil flamand, soit par ces deux conseils s'ils sont l'un et l'autre concernés ». On se trouve incontestablement devant un texte clair et qui dit bien ce qu'il veut dire. Dès lors, on est en droit de regretter que le Conseil d'Etat se contorsionne mentalement pour tenter d'expliquer que le texte ne dit pas ce qu'il dit. Le recours à une théorie fumeuse, celle du « contrat transnational », ne convainc pas. Du reste, cette expression, qui relève plus du droit privé que du droit public, n'est mentionnée nulle part dans les sept rapports parlementaires consacrés au contenu de l'article 16 (1).

L'attitude du Conseil d'Etat paraît d'autant plus curieuse que le Conseil d'Etat, aux pages 4 et 5 de son avis, rappelle lui-même le caractère englobant qu'il faut donner à la formulation choisie par le législateur et confirmée par le législateur spécial: « les mots « tout traité ou accord » ... visent délibérément à étendre l'exigence d'assentiment des traités internationaux en y soumettant, en réaction contre la pratique des gouvernements successifs, les traités culturels, le plus souvent conclus sous la forme d'accords simplifiés, qui n'étaient pas présentés à l'assentiment des Chambres au motif que, dépendant pour leur exécution de l'inscription de crédits au budget de l'Etat, ils ne grevent pas par eux-mêmes l'Etat » (p. 4).

Enfin, il importe également de prendre en considération l'article 18 de l'accord lui-même, lequel prévoit qu'il « prendra effet à la date à laquelle les deux parties se seront mutuellement informées de l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises pour son entrée en vigueur. »

(1) — Rapport Diegenant du 11 janvier 1976; document Chambre 878 (1975-1976) n° 2;

— Rapport Diegenant du 30 juin 1976; document Chambre 878 (1975-1976) n° 3;

— Rapport Gijs du 17 novembre 1976; document Sénat 932 (1975-1976) n° 2;

— Avis de la Commission de la Justice rédigé par M. de Stexhe (1^{er} décembre 1976); document Sénat 932 (1975-1976) n° 3;

— Rapport Gijs du 8 décembre 1977; document Sénat 236 (1977-1978) n° 2.

Ces cinq documents contiennent une série d'informations précieuses puisque la constitutionnalité du texte de loi du 20 janvier 1978 fut longuement discutée, particulièrement au Sénat. Or les deux articles de cette loi furent dans la suite inclus dans la loi du 8 août 1980 (pour devenir les articles 16 et 17). On doit donc aussi se référer aux travaux préparatoires de cette loi:

— Rapport de M. André et Mme Petry du 15.7.1980; Doc. Sénat 434 :1979-1980) n° 2

— Rapport de MM. le Hardy de Beaulieu et De Greve; doc. Chambre 627 (1979-1980) n° 10.

Par ailleurs, deux considérations doivent encore être mentionnées.

La première est que le législateur spécial belge s'est prononcé en 1980 sur le fait que l'article 59bis de la Constitution dérogeait effectivement à l'article 68.

La deuxième considération est que la mutation de l'Etat belge en Etat de type fédéral; mutation qui a commencé dès la révision de la Constitution en 1970, n'a fait que s'accroître depuis lors, et notamment depuis le vote, à l'été 1988, de nouvelles dispositions constitutionnelles et de nouvelles dispositions légales auxquelles le Conseil d'Etat se réfère à peine.

Or, une fois encore, l'appel à des sources « neutres » par rapport à la doctrine belge, montre que le glissement vers le fédéralisme, quelle qu'en soit la forme, comporte des conséquences au niveau du droit international.

Il n'est pas indifférent, par exemple, que le Manuel de la Terminologie du Droit International Public et des Organisations Internationales considère que « la répartition des compétences internationales entre une Confédération d'Etats donnée et ses Etats membres varie: elle est définie par le pacte confédéral ». Selon la même source, la mesure selon laquelle, dans les Etats fédéraux, « la fédération comme telle, mais aussi ses Etats membres, possèdent la personnalité internationale dépend de la Constitution fédérale » (1).

Enfin, le Conseil d'Etat semble avoir perdu de vue que, en dehors des considérations tenant au droit et à la pratique internationale, l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 revêt un effet très clair et très important dans l'ordre juridique interne à la Communauté française de Belgique puisqu'il instaure un certain équilibre entre le pouvoir de conclusion des accords, qui relève de l'Exécutif, et le droit de donner assentiment à ceux-ci, qui relève du Conseil.

Toutes ces questions conduisent à ne pouvoir accepter l'avis du Conseil d'Etat et, par conséquent, à voter le projet de décret d'assentiment, procédure qui s'impose pour respecter le prescrit de la loi et pour assurer à l'accord tous ses effets.

Tout en rejoignant l'idée développée par l'intervenant précédent, un autre commissaire estime que l'avis du Conseil d'Etat n'est pas sans intérêt dans la mesure où, à la veille de la troisième phase de la réforme de l'Etat, nos

(1) Manuel de la Terminologie du Droit International Public et des Organisations Internationales, publié pour l'Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales (Genève) et le Centre International pour la Terminologie des Sciences Sociales par Bruylant; Bruxelles, 1983, page 62.

institutions sont encore dans un processus de mutation.

Un autre membre estime que c'est avec raison que l'un des intervenants qui l'a précédé s'est référé à l'équilibre des pouvoirs au sein de la Communauté française. Pour cette raison et pour les autres raisons évoquées par son collègue, il votera le projet de décret.

Le Président de la Commission estime, lui aussi, que les arguments du Conseil d'Etat ne sont pas probants.

En droit, tout d'abord, la loi est très claire et il est curieux que le Conseil d'Etat essaie — sans se référer aux travaux parlementaires de 1988 et de 1989 — de trouver à un texte clair une autre explication que celle qu'impose la clarté.

D'autre part, où est l'intérêt de supprimer le devoir de l'Exécutif de soumettre les accords à l'assentiment du Conseil : on pourrait en effet s'interroger sur la portée d'un accord international signé par l'Exécutif qui n'aurait pas reçu l'assentiment du Conseil.

Enfin, le Conseil d'Etat nie l'évidence lorsqu'il nie l'existence dans le chef de la Communauté française de l'existence d'une personnalité de droit international; celle-ci existe si bien qu'elle est largement reconnue par les divers contractants de la Communauté.

Il est dès lors bon que le Conseil de la Communauté française se prononce en pleine clarté.

Le Ministre, membre de l'Exécutif, complète ses propos antérieurs en faisant appel à deux déclarations.

La première est celle qui fut faite au Sénat le 28 mars 1984, par le Ministre des Relations extérieures du Gouvernement central, qui a clairement opposé l'accord donné par la seule Communauté française, qui ne lie donc pas

l'Etat belge, aux situations où l'Etat tout entier se trouve lié.

Enfin, le Ministre rappelle que M. Monfils, alors Président de l'Exécutif de la Communauté française, s'exprimant devant les commissions réunies, a formellement déclaré « que l'Exécutif peut agir sur le plan international et qu'en conséquence il a le droit de conclure des traités ».

Le Ministre insiste ensuite sur le fait que l'accord avec le Jura a été signé en présence de l'Ambassadeur de Suisse à Bruxelles.

Enfin, il souligne l'importance de la présente discussion pour fixer une fois pour toutes la procédure d'assentiment, qui devra être respectée dans la suite par tous les Exécutifs présents et à venir et pour tous les traités et accords, quelles que soient les obligations juridiques ou les obligations budgétaires contenues par les textes, et à la seule exception des accords à caractère purement technique tels que les accords sur l'échange de professeurs ou de fonctionnaires.

VOTES

Le projet de décret portant assentiment de l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la République et Canton du Jura, fait à Bruxelles le 21 décembre 1988, est adopté par 7 voix et une abstention.

La Commission fait confiance au Président et au rapporteur pour la rédaction du rapport, étant entendu que les services du Conseil transmettront à chaque intervenant la partie du rapport concernant son intervention.

Le Rapporteur,

J.M. DEHOUSSE.

Le Président,

E. KNOOPS.

**Liste des pays, territoires et organismes
avec lesquels des accords culturels bilatéraux ont été conclus**

Europe occidentale :

— Accord culturel avec le Conseil régional de la Région Nord-Pas de Calais (27 octobre 1984).

— Acte culturel avec Rome (27 avril 1982).

— Suède: programme d'échanges avec le Swedish Institute dans les domaines de l'éducation et de la culture (4 décembre 1984).

Afrique :

— Accord avec le Bénin (7 février 1984).

— Congo: convention avec le Ministère du Plan (17 février 1984).

— Convention avec la Fondation universitaire du Zaïre (10 novembre 1987).

— Sénégal: accord de coopération avec l'Institut culturel africain de Dakar (3 octobre 1983).

— Tunisie: convention avec le Ministère de la Santé publique (10 avril 1985).

Asie :

— Chine: programme de coopération avec le Ministère de la Santé publique (le 12 novembre 1987).

Amérique :

— Colombie: convention avec le Ministère de l'Éducation nationale (18 octobre 1984).

— Cuba: entente avec le Ministère de la Culture (11 juin 1985).

— Accord de coopération avec le gouvernement de la Louisiane (24 janvier 1984).

— Nicaragua: convention avec le Ministère de la Culture (4 octobre 1984).

— Accord de Coopération avec le Québec (3 novembre 1982).

**Accord de coopération entre la Communauté française de Belgique
et la République et Canton du Jura
Projet de décret portant assentiment à l'accord**

1. Préambule

Un accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la République et Canton du Jura a été approuvé par l'Exécutif lors de sa réunion du 18 novembre 1988.

Cet accord, signé à Bruxelles le 21 décembre 1988, fut examiné le 17 janvier 1989 par la Commission des relations internationales du Conseil, qui a souhaité qu'il fasse l'objet d'un décret d'assentiment.

Le projet du décret a été soumis en date du 20 janvier 1989 à l'avis du Conseil d'Etat.

2. Avis du Conseil d'Etat

Par lettre du 2 mars 1989, le premier Président du Conseil d'Etat m'a transmis l'avis de ce Haut Collège.

Cet avis, rendu le 28 février, s'articule sur la conviction que l'assentiment du Conseil de la Communauté, prévu à l'article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, n'est requis que pour les traités internationaux « au sens propre du terme », c'est-à-dire « régis par le droit international et conclus entre sujets de l'ordre juridique international ».

Selon l'avis du Conseil d'Etat, les conventions conclues dans les matières de leurs compétences par les Exécutifs des Communautés, au nom de ces dernières, ne doivent pas être soumises à l'assentiment de leurs Conseils. Ces conventions ne constituent pas des traités internationaux au sens véritable du terme, « ne fût-ce que parce qu'elles ne sont pas conclues entre sujets de l'ordre juridique international ».

Pour le Conseil d'Etat, l'accord de coopération entre la Communauté française et la République et Canton du Jura est un acte conventionnel qu'il est au pouvoir de la Communauté de conclure dans les limites de sa compétence ». Il s'agirait d'un « contrat transnational », c'est à juste titre qu'aucune des conventions de ce type passées précédemment par les Exécutifs des Communautés n'a été soumise à l'assentiment de leurs Conseils.

3. De la notion de « contrat transnational »

a) L'utilisation des termes « contrat transnational » par le Conseil d'Etat, traduit la per-

plexité de maints juristes amenés à confronter des réalités nouvelles avec des concepts anciens. Cette attitude n'est manifestement pas propre au Conseil d'Etat.

b) Le terme « contrat » est une catégorie juridique traditionnellement réservée à la sphère soit du droit privé, soit du droit du travail (« contrat de travail »), soit du droit administratif mais pour désigner des relations qui normalement s'intituleraient contrats entre personnes privées et auxquelles la qualité administrative d'un des signataires confère certaines particularités: contrats de marchés publics, de concession, etc. Bien sûr les contrats peuvent être signés entre sujets de droit relevant d'Etats différents: une bonne partie du droit international privé régit les contrats internationaux. Les Etats peuvent d'ailleurs eux-mêmes signer des *contrats* avec des partenaires étrangers voire d'autres Etats mais pour des relations dont la nature s'apparente aux relations de droit privé: fournitures, emprunts, ventes, etc.

c) En revanche, le terme « contrat » n'est pas un concept habituel du droit international public et des relations internationales; ceux de « traités », « conventions », « accords », « entente », « protocole » (en anglais « agreement ») sont les plus fréquents.

d) Le Conseil d'Etat semble, lui, faire couvrir par une abondante doctrine le terme de contrat. Le Conseil d'Etat écrit (pB):

... « comme faisant obstacle à la conclusion par les Communautés et les Régions de contrats qu'elle qualifie généralement de « transnationaux » (9).

Suit une demi page de références bibliographiques. Mais la lecture des auteurs fait apparaître que plusieurs d'entre eux n'ont jamais baptisé « contrats » les accords de la CFB, bien au contraire. Le texte de M. Gauthier, mentionné ci-dessous, dénie précisément la qualité de contrat.

e) En effet, dans le débat sur les compétences internationales des Communautés, même les partisans des thèses les plus centralistes ne vont pas jusqu'à enfermer les Communautés dans un concept (le contrat) étranger à la matière:

Quelques exemples:

— pour Ph. Gauthier, « Ranger les accords de la Communauté française dans la catégorie

juridique des contrats n'est cependant pas une solution satisfaisante, parce que l'Exécutif francophone n'a manifestement pas eu une telle intention et que de plus la forme des accords s'y oppose » (article cité par le Conseil d'Etat);

— M. Rusden Ergec, quoique également adversaire du *jus tractati* des Communautés, ne plaide pas pour autant la qualification de « contrat » (cf. article cité par le Conseil d'Etat);

— M. Paul Charlier, alors auditeur au Conseil d'Etat, tout en conservant le rôle du Roi, plaide de manière originale, pour le *jus tractati*, cf. *Revue internationale des sciences administratives*, volume XLVIII, 1962, n° 3-4, p. 302;

— et M. Tindemans lui-même « ou bien les Communautés concluent un accord, mais alors cela ne lie pas l'Etat belge... » (Séance Sénat 28.3.84 — *Annales parlementaires* Sénat, p. 2038).

Il est vrai que le Ministre avait affirmé l'année précédente que les Communautés ne pourraient conclure que des « contrats » (cf. Séance 2.3.83 — *Annales parlementaires*, p. 2446);

— La thèse « Tindemans » de 1984 a été confirmée par le gouvernement par l'insertion au *Moniteur belge* du 7.10.86 d'un texte visant à réagir à la publication par la CFB de ses accords internationaux: «... de tels accords n'ont pas le caractère de traité international et (...) ils ne peuvent dès lors lier l'Etat belge, ... ».

f) A vrai dire la « thèse » du « contrat transnational » est essentiellement celle de M. Yves Lejeune, de l'UCL, assistant de M. F. Delpérée dans un article intitulé « La nature juridique de l'accord de coopération entre le Québec et la CFB », *Revue québécoise de droit international*, 1984, p. 79.

Après avoir ainsi qualifié l'entente, M. Lejeune ne dit pas quel droit (national) est applicable à ce contrat: est-ce le droit belge? le droit québécois? pas de droit du tout? Il

recourt en fin de compte au « droit des gens ». Mais il faut remarquer que cet auteur n'hésite pas à écrire: « quant à la CFB, elle paraît dépourvue de toute compétence internationale » (*op. cit.*, p. 84) ?

4. Décision de l'Exécutif du 20 mars 1989

Nonobstant la conclusion de l'avis évoqué ci-dessus, l'Exécutif de la Communauté, lors de sa réunion du 20 mars 1989, a chargé le Ministre des Relations internationales de la Communauté de déposer le projet de décret, qui a été transmis au Conseil (accompagné de l'exposé des motifs, des commentaires, de l'avis du Conseil d'Etat, et du texte même de l'accord).

On peut en effet faire observer que même dans l'hypothèse où l'on suivrait l'avis du Conseil d'Etat quant à la notion de « contrat transnational » applicable à l'accord, l'assentiment, pour dépourvu de portée juridique qu'il soit, n'en aurait pas moins une signification politique.

On peut estimer par ailleurs que l'avis du Conseil d'Etat ne tient pas suffisamment compte de la révision de 1988, et des explications contenues dans les travaux préparatoires de cette révision, où s'est exprimée la volonté du constituant belge quant au transfert aux Communautés de la capacité de conclure des traités et accords dans les matières communautaires.

Enfin — et tout en gardant à l'esprit que la révision de l'article 68 de la Constitution sera à l'ordre du jour de la prochaine phase des réformes institutionnelles — on peut ajouter qu'il serait paradoxal d'admettre que seuls devraient être soumis à l'assentiment du Conseil, aujourd'hui encore, les traités conclus par l'Etat central, tandis que ne devraient pas l'être les accords conclus par l'Exécutif de la Communauté.

Jean-Pierre GRAFE.