



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1989-1990

4 JUILLET 1990

PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT DE LA CONVENTION BENELUX
CONCERNANT LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE
ENTRE COLLECTIVITES OU AUTORITES TERRITORIALES
FAITE A BRUXELLES, LE 12 SEPTEMBRE 1986

EXPOSE DES MOTIFS

Au cours de la réunion des chefs de gouvernement et des ministres des Affaires étrangères du 10 novembre 1982, il fut décidé d'examiner à brève échéance la possibilité d'élaborer au niveau Benelux une convention-cadre relative à la coopération entre les collectivités ou autorités territoriales des régions frontalières, les travaux relatifs à la conclusion de pareille convention pouvant s'inspirer des modèles figurant dans la convention-cadre du Conseil de l'Europe du 21 mai 1980.

Cette décision faisait suite au vœu exprimé dans la recommandation du 13 décembre 1980 du Conseil interparlementaire consultatif de Benelux qui par ailleurs fut reprise dans le Manifeste pour une relance du Benelux du 27 mars 1982. Cette recommandation portait de la constatation que les territoires situés des deux côtés des frontières éprouvaient un besoin particulier de coopération transfrontalière entre autres dans le domaine de l'infrastructure des communications, de l'aménagement du territoire, du développement économique, de la protection de l'environnement, de la prévention et de la lutte contre les calamités et les pollutions.

Sans doute, au niveau gouvernemental, différentes instances étaient-elles en contact permanent ou régulier à propos des problèmes se posant dans ces territoires. Tant sur le plan bilatéral que dans le cadre du Benelux, des problèmes étaient réglés sur base de traités existants ou nouvellement conclus. On peut citer à cet égard la Convention Benelux en matière de conservation de la nature et de protection des paysages signée à Bruxelles le 8 juin 1982, ainsi que l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en matière de protection civile signé à Bruxelles le 23 juillet 1970 et la Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents signée à la Haye le 14 novembre 1984.

Mais les collectivités ou autorités territoriales susmentionnées, en particulier les communes ne pouvaient pas, jusqu'à présent, conclure d'accords transfrontaliers contraignants de droit public, même si certaines d'entre-elles entretenaient des contacts et organisaient des concertations, voire concluaient des accords sur base du droit privé. La présente convention a pour but de faciliter les accords entre collectivités ou autorités territoriales en leur offrant la base juridique qui leur manquait jusqu'à pré-

sent pour organiser leur coopération sur la base du droit public, selon leurs désirs et leurs propres nécessités.

Ce faisant, les pays de Benelux poursuivent leur rôle dynamique dans l'unification européenne. En répondant aux besoins et aux nécessités quotidiennes de cette population importante qui vit le long des frontières, la présente convention exercera un effet psychologique non négligeable sur la population des trois pays du Benelux et pourra servir de modèle à d'autres accords européens. On pense ici en particulier aux pays voisins des trois pays du Benelux.

Tant la philosophie de la convention que le mécanisme juridique sont conçus selon l'idée que la frontière n'est plus un obstacle: les services de protection civile en cas de sinistre, les services d'électricité et de nettoyage de la voie publique, pour ne citer que quelques exemples, pourront désormais être assurés des deux côtés de la frontière de la manière la plus rationnelle, la plus efficace et la plus économique, le cas échéant, par un organisme commun aux deux pays.

Le point de départ qui a présidé à l'élaboration de la convention est que le droit des trois pays concernés demeure indemne. En d'autres mots, les statuts d'un organisme public à créer devront être conçus de façon à ne pas être en contradiction avec les règles légales appliquées en la matière dans les pays concernés. Outre cette décision générale, il est nécessaire de prévoir dans la convention elle-même des dispositions pour une série de points importants.

Il s'agit ici de l'exercice des compétences par l'organisme public, du contrôle auquel sont soumis les organismes publics, ainsi que de la protection juridique et du statut du personnel. Ces points sont réglés de façon précise à l'article 3. La structure de la coopération transfrontalière sera améliorée du fait que la convention prévoit une réglementation étendue pour résoudre les problèmes et régler les litiges (articles 4, 5, 6 et 9). Il s'agit d'un mécanisme visant tant à prévenir qu'à trancher les litiges.

La présente convention se limite à la concrétisation de la convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la collaboration transfrontalière. Il est toutefois évident que la suppression des entraves auxquelles sont confrontées les collectivités ou autorités territoriales ainsi que les citoyens dans les régions frontalières suite à l'existence de frontières nationales englobe bien plus d'aspects que la présente convention n'en règle. Il convient de songer ici à l'information

préalable, à la consultation et à l'égalité de l'accès au droit. Il convient de se remémorer à ce propos les passages des conclusions de la troisième Conférence gouvernementale d'octobre 1975 consacrés auxdits aspects, les recommandations acceptées par les pays Benelux concernant l'organisation de la collaboration et du développement économique ainsi que les recommandations du Comité de l'« Europe du citoyen » proposées par le Conseil de l'Europe.

Vu ces décisions et recommandations, il s'avère souhaitable que les collectivités ou autorités territoriales de part et d'autre des frontières s'informent au préalable mutuellement et se consultent, lorsque des projets ou des activités concrètes peuvent avoir des incidences transfrontalières.

Dans une série de cas, elles y sont déjà obligées actuellement sur base de la législation nationale. Dans ce cas, il est à recommander que les autorités concernées associent également les citoyens établis au-delà de la frontière de la même façon que leurs propres citoyens à la procédure de prise de décision; on songe ici à la publication des demandes d'autorisation, à la communication de la possibilité d'émettre des objections. Les citoyens au-delà de la frontière ne peuvent par ailleurs jamais puiser dans cette procédure des droits plus étendus que ceux dont jouissent les citoyens du pays dans lequel se déroule le processus de prise de décision. Il est clair que les aspects décrits ici débordent du cadre de la présente convention.

Dans son avis, sur un projet de décret identique émanant de l'Exécutif flamand, le Conseil d'Etat a formulé deux remarques fondamentales.

Il a tout d'abord fait remarquer que les « accords administratifs » qui seraient conclus en exécution de la convention ne peuvent déroger à l'article 68 de la Constitution; en conséquence ils ne pourront contenir d'obligations matérielles.

En second lieu, le Conseil d'Etat a attiré l'attention sur l'article 25bis de la Constitution, selon lequel seules des compétences préalablement déterminées peuvent être transférées à des institutions de droit international public.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Le ministre-président de l'Exécutif de la Communauté française informe, par lettre datée du 7 mars 1986, le ministre des Affaires étrangères de l'accord de son Exécutif sur le projet de convention Benelux visant à renforcer les possibilités de coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales situées de part et d'autre de la frontière.

Cette convention est signée le 12 septembre 1986 par le ministre des Relations extérieures et est approuvée dans le courant de l'année 1989 par le Parlement national.

De même, le *Vlaamse Raad* a porté approbation de la convention par un décret daté du 7 février 1990.

L'approbation par le Conseil de la Communauté française de Belgique de la convention permettra aux collectivités territoriales concernées de conclure des accords dans des matières qui relèvent de la compétence de la Communauté.

PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT DE LA CONVENTION BENELUX
CONCERNANT LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE
ENTRE COLLECTIVITES OU AUTORITES TERRITORIALES
FAITE A BRUXELLES, LE 12 SEPTEMBRE 1986

L'Exécutif de la Communauté française,

Sur proposition du ministre de l'Enseignement et de la Formation, du Sport, du Tourisme et des Relations internationales,

ARRETE:

Le ministre de l'Enseignement et de la Formation, du Sport, du Tourisme et des Relations internationales est chargé de présenter au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit :

Article unique

La convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, faite à Bruxelles, le 12 septembre 1986, sortira son plein et entier effet.

Fait à Bruxelles, le 18 juin 1990.

Par l'Exécutif de la Communauté française,

*Le ministre de l'Enseignement et
de la Formation, du Sport, du Tourisme
et des Relations internationales
de la Communauté française,*

Jean-Pierre GRAFE.

CONVENTION BENELUX

CONCERNANT LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE ENTRE COLLECTIVITES OU AUTORITES TERRITORIALES

Le gouvernement du Royaume de Belgique,

Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg,

Le gouvernement du Royaume des Pays-Bas,

Conscients des avantages attachés à la coopération transfrontalière tels qu'ils sont définis dans la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales conclue à Madrid le 21 mai 1980,

Constatant avec satisfaction que les collectivités ou autorités territoriales collaborent déjà souvent entre elles de part et d'autre des frontières intra-Benelux sur base du droit privé,

Souhaitant créer pour celles-ci la possibilité de coopérer également sur la base du droit public,

Considérant que cette coopération répond aux objectifs du Traité instituant l'Union économique Benelux signé à La Haye le 3 février 1958,

Considérant que les chefs de gouvernements et les ministres des Affaires étrangères des pays du Benelux réunis à La Haye le 10 novembre 1982 ont décidé d'examiner la possibilité d'élaborer au niveau Benelux une Convention-cadre relative à la coopération entre les collectivités ou autorités territoriales, de part et d'autre des frontières,

Vu l'avis émis le 7 juin 1986 par le Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux,

Ont décidé de conclure une Convention et sont convenus de ce qui suit :

Article 1^{er}

1. La présente Convention s'applique aux collectivités ou autorités territoriales citées ci-dessous :

— en Belgique: provinces, communes, associations de communes, centres publics d'aide sociale, polders et waterings;

— au Luxembourg: communes et syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes;

— aux Pays-Bas: provinces, communes, waterings et organismes publics visés dans la Loi concernant les réglementations communautaires (Stb. 1984, 669) pour autant que ladite réglementation les déclare, conformément à la loi précitée, compétents en la matière.

2. Chaque Partie Contractante peut, après concertation avec les pays partenaires et conformément aux règles du droit interne qui lui est propre, désigner de nouvelles collectivités ou autorités territoriales auxquelles s'applique la présente Convention.

Article 2

1. Sans préjudice des possibilités de coopération issues du droit privé, les collectivités ou autorités territoriales des Parties Contractantes, mentionnées dans l'article 1^{er}, peuvent, dans les limites des compétences que leur attribue le droit interne de leur pays, coopérer sur base de la présente Convention en vue de défendre des intérêts communs. Les dispositions essentielles du droit interne de chaque Partie Contractante valable en la matière sont reprises à l'annexe à la présente Convention.

2. Les collectivités ou autorités territoriales visées à l'article 1^{er} peuvent, pour la concrétisation de la coopération, conclure des accords administratifs, ainsi que créer des organes communs ou des organismes publics.

3. Les règles de contrôle et de tutelle auxquelles sont soumises les collectivités et autorités territoriales en vertu du droit interne des Parties Contractantes, s'appliquent aux décisions prises par les collectivités ou autorités territoriales visées à l'article 1^{er} en vue de collaborer sur base de la présente Convention, ainsi qu'aux décisions d'adhésion et de retrait.

Article 3

1. Si les collectivités ou autorités territoriales mentionnées à l'article 1^{er} décident de créer un organisme public, celles-ci peuvent lui attribuer des compétences de réglementation et d'administration.

2. L'organisme public a la personnalité juridique. La capacité juridique attribuée aux personnes morales nationales ne lui est

reconnue sur le territoire de chaque Partie Contractante, que dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission et à la réalisation de ses buts.

3. Les rapports de droit entre l'organisme public et les personnes physiques et morales qui en relèvent, sont régis par le droit qui aurait été applicable si les collectivités ou autorités territoriales mentionnées à l'article 1^{er} avaient exercé elles-mêmes les compétences de réglementation et d'administration attribuées à l'organisme public.

4. Sauf exception prévue dans les statuts de l'organisme public, le droit du lieu d'établissement du siège social de cet organisme est applicable en ce qui concerne le statut de son personnel.

5. Les statuts de l'organisme public ne peuvent pas être en contradiction avec le droit interne des pays concernés et prévoient en tout cas une réglementation pour les points suivants :

- le nom, le siège et l'objet social;
- les tâches, les compétences et le mode de fonctionnement;
- le mode de désignation des membres des organes de gestion et de direction et du président de ceux-ci;
- la portée des obligations envers l'organisme public;
- les modalités d'organisation des réunions et de prise de décisions;
- le caractère public de ses délibérations;
- les règles applicables en matière de budget et comptes;
- les modalités de financement des activités;
- les modalités d'entrée en vigueur, de modification et d'expiration de l'accord;
- les modalités d'adhésion de nouveaux membres et de retrait des membres.

Article 4

1. Les règles de contrôle et de tutelle prévues dans le droit interne des Parties Contractantes s'appliquent par analogie aux décisions prises par les organismes publics en tenant compte de l'article 3, paragraphe 4.

2. Chaque Partie Contractante peut, sans préjudice des dispositions du paragraphe 1^{er}, prévoir la fonction d'un ou de plusieurs commissaire(s) spécial(aux) en matière de coopération transfrontalière dont la mission consiste à

sauvegarder les droits du pays dont il(s) relève(nt) et de s'opposer à toute décision prise par les directions des organismes publics visés à l'article 3 qu'il(s) jugerai(en)t de nature à porter atteinte à ces droits ou qui, à son(leur) avis, est en contradiction avec les dispositions légales ou réglementaires. Son(leur) opposition aura pour effet de suspendre l'exécution de la décision prise.

3. Une suspension sur base du premier ou du deuxième paragraphe n'est décrétée qu'après concertation avec le(s) commissaire(s) concerné(s) de l'autre pays ou au moins après notification à celui(ceux)-ci.

4. La décision suspendue est soumise par le commissaire aux autorités compétentes de son pays qui proposent une solution ou soumettent le problème à la Commission spéciale visée à l'article 6.

Article 5

1. Les Parties Contractantes et les provinces ont le droit de désigner séparément ou en commun un fonctionnaire pour les contacts frontaliers.

2. Les problèmes se posant dans le cadre de la coopération transfrontalière peuvent être soumis audit fonctionnaire.

3. Ce fonctionnaire est habilité à proposer des solutions à ces problèmes ou à les soumettre aux organismes publics, collectivités ou autorités territoriales et commissaires concernés, ou à la Commission visée à l'article 6.

4. Ce fonctionnaire est par ailleurs compétent pour recueillir les informations nécessaires à l'accomplissement de sa tâche.

Article 6

1. En vue de l'exécution de la présente Convention, il est institué une Commission spéciale conformément à l'article 31 du Traité d'Union.

2. Cette Commission a pour mission :

a) de stimuler et de coordonner les activités concernant la coopération transfrontalière et d'informer les intéressés sur les aspects légaux et autres des projets relatifs à la coopération;

b) de rechercher des solutions aux problèmes qui lui sont soumis et portent sur la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, objet de la présente Convention;

c) d'examiner les différends et les litiges qui surviennent dans le cadre de la coopération

transfrontalière basée sur la présente Convention, en vue de les résoudre par voie de conciliation ou de les soumettre au Comité de ministres;

d) de faire annuellement rapport au Comité de ministres sur l'état de la coopération réalisée sur base de la présente Convention;

e) d'accomplir toute autre tâche qui lui sera confiée par le Comité de ministres dans le cadre de la présente Convention.

Article 7

Le Comité de ministres statue sur les affaires visées à l'article 6, paragraphe 2, point c) qui lui sont soumises par la Commission spéciale.

Article 8

Le Comité de ministres peut, par décision prise conformément à l'article 19 point a) du Traité d'Union, formuler des règles complémentaires pour les modalités d'exécution de la présente Convention.

Article 9

1. Chaque Partie Contractante notifie au Secrétaire général de l'Union économique Benelux les modifications survenant dans les dispositions de droit interne indiquées à l'annexe. Le Secrétaire général informe sans délai les autres Parties Contractantes de telles modifications.

2. Les collectivités ou autorités territoriales visées à l'article 1^{er} notifient au Secrétaire général de l'Union économique Benelux toutes les formes de coopération conclues sur base de la présente Convention. Celles-ci sont mentionnées dans le Bulletin Benelux.

Article 10

En exécution de l'article 1^{er}, paragraphe 2 du Traité relatif à l'Institution et au Statut d'une Cour de Justice Benelux, les dispositions de la présente Convention, ainsi que les décisions du Comité de ministres prises en exécution de celles-ci, sont désignées comme règles juridiques communes pour l'application des chapitres III et IV dudit Traité.

Article 11

En ce qui concerne le Royaume des Pays-Bas, la présente Convention ne s'applique qu'au territoire situé en Europe.

Article 12

1. La présente Convention entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle les trois Parties Contractantes auront notifié au Secrétaire général de l'Union économique Benelux qu'il a été satisfait aux exigences constitutionnelles.

2. Elle reste en vigueur aussi longtemps que le Traité instituant l'Union économique Benelux.

Article 13

1. Chaque Partie Contractante peut dénoncer la présente Convention, après consultation des autres Parties Contractantes, par une notification envoyée à cet effet au Secrétaire général de l'Union économique Benelux. Le Secrétaire général informe sans délai les autres Parties Contractantes de cette notification.

2. La dénonciation prend effet six mois après la date de la réception par le Secrétaire général de la notification visée au paragraphe 1.

3. Cette dénonciation ne porte pas atteinte aux formes de coopération déjà réalisées sur la base de la présente Convention, ni à l'effet des dispositions de la présente Convention qui sont directement applicables à ces formes de coopération, à moins que les parties Contractantes en conviennent autrement. Dans ce cas, elles déterminent les conséquences juridiques de la cessation de la coopération.

Références du droit interne des 3 pays visé à l'article 2 de la Convention

Luxembourg

— Constitution du Grand-Duché de Luxembourg du 17 octobre 1868.

— Décret du 14 décembre 1789 relatif à la Constitution des municipalités.

— Décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

— Loi du 16 vendémiaire AN V (7 octobre 1796) qui conserve les hospices dans la jouissance de leurs biens et règle la manière de les administrer.

— Loi du 24 février 1843 sur l'organisation communale et des districts.

— Arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance.

— Loi du 14 février 1900 concernant la création des syndicats de communes.

Belgique

— Constitution belge du 7 février 1831.

— Décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités.

— Décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

— Loi communale du 30 mars 1836.

— Loi provinciale du 30 avril 1836.

— Loi du 18 août 1907 relative à la distribution d'eau.

— Loi du 1^{er} mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique.

— Loi du 5 juillet 1956 relative aux water-ringues.

— Loi du 3 juin 1957 relative aux polders.

— Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

— Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

— Loi du 31 décembre 1983 réformant les institutions de la Communauté germanophone.

Pays-Bas

— Constitution (Stb. 1983, 15 à 51).

— Loi sur les réglementations communes (Stb. 1984, 669).

— Loi concernant la juridiction administrative des décisions des pouvoirs publics (Stb. 1975, 284).

— Loi électorale (Stb. 1951, 290).

— Loi communale (Stb. 1851, 85).

— Loi sur la publicité au niveau de la gestion administrative (Stb. 1978, 581).

— Loi sur le Conseil d'Etat (Stb. 1962, 88).

— Loi provinciale (Stb. 1962, 17).

— Loi sur le Waterstaat 1900 (Stb. 1900, 176).

EN FOI DE QUOI les soussignés, dûment mandatés à cet effet, ont signé la présente convention.

Fait à Bruxelles, le 12 septembre 1986 en triple exemplaire, en langues néerlandaise et française, les deux textes étant authentiques.

Pour le gouvernement du Royaume de Belgique,

L. TINDEMANS.

Pour le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg,

R. GOEBBELS.

Pour le gouvernement du Royaume des Pays-Bas,

W.D. van den BERG.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

LE CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement, de la Formation, du Sport, du Tourisme et des Relations internationales de la Communauté française, le 18 juin 1990, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de décret « portant assentiment de la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, faite à Bruxelles, le 12 septembre 1986 », a donné le 22 juin 1990 l'avis suivant :

OBSERVATION PREALABLE

Le Conseil d'Etat, section de législation, a été saisi par l'Exécutif flamand d'un projet de décret « portant approbation de la Convention Benelux concernant la coopération transfrontière entre collectivités ou autorités territoriales, faite à Bruxelles le 12 septembre 1986 ». Il a donné un avis sur ce projet, le 25 mai 1988, sous le n° L. 18.384/8.

Le Conseil d'Etat ne peut que se référer à l'avis précité, dont le texte en langue française est annexé au présent avis.

Le décret portant assentiment devra être publié en même temps que la Convention Benelux susvisée.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

1. Les mots « Arrêté de l'Exécutif » figurant en tête du projet doivent être remplacés par l'intitulé du projet de décret.

2. Dans l'intitulé du projet, il faut écrire : « assentiment à la Convention » et « ... faite à Bruxelles ... ».

La chambre était composée de

M. P. FINCOEUR, conseiller d'Etat, président;

MM. C.-L. CLOSSET, R. ANDERSEN, conseillers d'Etat;

Mme R. DEROY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. KREINS, auditeur.

Le Greffier,

R. DEROY.

Le Président,

P. FINCOEUR.

ANNEXE A L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

AVIS DONNE PAR LE CONSEIL D'ETAT A LA DEMANDE DE L'EXECUTIF FLAMAND

Le Conseil d'Etat, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre communautaire des Relations extérieures le 19 novembre 1987 d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret « portant approbation de la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, faite à Bruxelles le 12 septembre 1986 », demande confirmée par lettre du Président de l'Exécutif flamand du 2 mars 1988, a donné le 15 mai 1988 l'avis suivant :

L'avant-projet de décret soumis pour avis vise l'approbation, en ce qui concerne la Communauté flamande, de la Convention Benelux, signée à Bruxelles le 12 septembre 1986, « concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales ».

Le Conseil d'Etat a déjà donné le 16 juin 1987 un avis (L. 18.011/2) sur un avant-projet de loi portant approbation de la même Convention qui lui avait été soumis par le Ministre des Relations extérieures. Ce projet de loi n'a pas été, jusqu'à présent, déposé auprès de l'une des Chambres législatives.

1. Contexte général dans lequel se situe le projet

1.1. Selon « l'exposé commun des motifs », « tant la philosophie de la convention que son mécanisme juridique sont conçus selon l'idée que la frontière n'est plus un obstacle » à la fourniture, « la plus rationnelle, la plus efficace et la plus économique, de différents services à la population civile » située de part et d'autre de la frontière. Ces services peuvent être « la protection en cas de sinistre, les services d'électricité et de nettoyage de la voie publique », mais ils peuvent également avoir trait à « l'infrastructure des Communications, l'aménagement du territoire, le développement économique, la protection de l'environnement, la lutte contre la pollution ». Dans l'exposé des motifs qui précède le décret en projet, l'Exécutif flamand joint encore à cette liste d'exemples « le travail » et « l'emploi ».

1.2. Une telle coopération transfrontalière relèverait de « collectivités ou autorités territoriales » des Etats contractants : en Belgique, il s'agirait des provinces, des communes, des associations de communes, des centres publics d'aide sociale, des polders et des waterings.

1.3. Cette option politique fut transposée pour la première fois dans la « Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales », faite à Madrid le 21 mai 1980 dans le cadre du Conseil de l'Europe. A la date de sa publication au *Moniteur belge* le 18 juillet 1987, cette convention-cadre était en vigueur dans treize Etats.

1.4. La Convention Benelux du 12 septembre 1986 sur laquelle porte le décret d'approbation en projet, vise à être la concrétisation de la Convention-cadre européenne de Madrid du 21 mai 1980.

Cette Convention Benelux procède directement de la recommandation du 13 décembre 1980 du Conseil interparlementaire consultatif de Benelux qui fut reproduite dans le Manifeste pour une relance du Benelux du 27 mars 1982.

1.5. Tant « l'exposé commun des motifs » que l'exposé des motifs du décret en projet, soulignent que les pays de Benelux entendent ainsi poursuivre leur rôle dynamique dans l'unification européenne. En répondant aux besoins et aux nécessités quotidiennes de cette population qui vit le long des frontières, la Convention exercera, selon les deux exposés des motifs, un effet psychologique non négligeable sur la population frontalière et pourra servir de modèle à d'autres accords européens.

2. Compétence des Communautés et des Régions

2.1. La Convention Benelux ne mentionne pas les matières sur lesquelles portera la coopération transfrontalière projetée. Elle comporte quasi uniquement des dispositions de droit formel. Il est donc évident qu'une coopération peut également être poursuivie dans des secteurs relevant, en Belgique, des Régions et des Communautés. En ce qui concerne les Régions, une indication en ce sens est déjà apportée par les matières citées dans les exposés des motifs. Dans son propre exposé des motifs, l'Exécutif flamand donne en outre quelques exemples de matières qui relèvent des Communautés, notamment la santé, la politique des jeunes, l'aide sociale et l'emploi social, la distribution de repas, l'aide aux familles et aux personnes âgées.

2.2. C'est donc à juste titre que, conformément à l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'Exécutif flamand soumet pour approbation au Conseil flamand la Convention Benelux présentement examinée, dans la mesure où elle peut s'appliquer aux matières communautaires, visées à l'article 59bis, § 2, 1^o et 2^o, et § 2bis, de la Constitution et aux articles 4 et 5 de la loi spéciale. La Convention-cadre européenne de Madrid a été également, pour ces mêmes motifs, approuvée par le Conseil flamand, le Conseil de la Communauté française et le Conseil de la Communauté germanophone.

L'Exécutif flamand déclare dans son exposé des motifs qu'il a été associé aux négociations qui ont conduit à la conclusion de la Convention Benelux, formalité requise par l'article 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

les si un traité concerne ou peut concerner des matières communautaires ou régionales.

3. Chronologie des procédures d'approbation

3.1. Ainsi qu'il a déjà été observé, le Gouvernement n'a pas encore déposé de projet de loi auprès des Chambres législatives en vue d'obtenir l'approbation de la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière du 12 septembre 1986.

La question est dès lors de savoir si le dépôt, au Conseil flamand, d'un décret portant approbation de cette Convention n'est pas prématuré.

3.2. En principe, l'Exécutif peut demander l'approbation d'un traité signé (« fait » ou « établi ») par le Gouvernement avant que le Parlement (national) ne l'ait approuvé. Toutefois, il y a lieu de considérer à cet égard que, si un traité appartenant à l'une des catégories pour lesquelles l'assentiment des Chambres est requis (par exemple parce qu'il pourrait lier personnellement des Belges ou grever l'Etat) n'est pas approuvé par les Chambres, il ne pourra être mis en vigueur dans l'ordre juridique belge — même s'il concerne des matières qui ne relèvent plus de l'autorité nationale. L'approbation par le Conseil d'une Communauté ne peut, dans ces circonstances, produire aucun effet et le projet pourrait en ce sens être considéré comme prématuré. Une telle situation résulte du fait que l'article 68 de la Constitution est demeuré applicable sans réserve, malgré la réforme des Institutions et plus particulièrement, malgré la compétence d'approuver certains traités internationaux attribuée aux Conseils de Communautés par l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980: l'article 16 de la loi spéciale ne peut en effet être censé avoir modifié l'article 68 de la Constitution.

3.3. Dans l'état actuel de la législation, le Roi demeure « le seul interlocuteur », comme le formule l'article 81 de la loi spéciale, sur le plan international dans le respect de l'article 68 de la Constitution. Selon cette disposition constitutionnelle, le Roi fait les traités, étant entendu que certains d'entre eux doivent recevoir l'assentiment des Chambres. Même après l'assentiment des Chambres, le Roi demeure compétent pour ne pas opérer la mise en vigueur d'un traité ou, sans l'assentiment parlementaire, pour dénoncer un traité entré en vigueur. Lors de la prise de telles décisions, le Gouvernement est soumis au contrôle politique du Parlement, mais cela n'enlève rien à son pouvoir de décision. Un traité approuvé par un Conseil de Communauté ne peut donc entrer ou demeurer en vigueur que si le Gouvernement le souhaite. Dans le cas d'une politique étrangère menée dans le cadre de traités, les institutions communautaires demeurent donc actuellement soumises à la volonté politique des institutions nationales.

4. Teneur de la Convention

4.1. La Convention Benelux du 12 septembre 1986 a pour objet, sans préjudice des possibilités existantes de coopération sur le plan du droit privé, d'élaborer le sup-

port juridique permettant aux collectivités ou autorités territoriales de coopérer sur la base du droit public.

4.2.1. Les possibilités de coopérer sur la base du droit public sont considérablement limitées dans la Convention par la règle selon laquelle « les collectivités ou autorités territoriales » peuvent uniquement agir « dans les limites des compétences que leur attribue le droit interne de leur pays ». Le droit national des Etats contractants demeure donc entier. La Convention n'entraîne aucune modification des règles de droit interne et ne vise pas davantage une telle modification. Cette règle, énoncée de manière générale à l'article 2.1., est répétée à l'article 2.3. (en ce qui concerne les règles de contrôle et de tutelle), à l'article 3.3. (à propos des rapports de droit entre l'organisme public à créer et les administrés), à l'article 3.5. (qui dispose que les statuts de l'organisme public ne peuvent être en contradiction avec le droit interne) et à l'article 4.1. (au sujet des règles de contrôle et de tutelle des décisions de l'organisme public).

4.2.2. La règle de l'intangibilité du droit interne est conforme à la Convention-cadre européenne dont la Convention Benelux, ainsi qu'on l'a vu, est la concrétisation. Ainsi, l'article 1^{er} de la Convention-cadre dispose que les accords et les arrangements nécessaires à la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales, seront promus dans le respect des dispositions constitutionnelles propres à chaque Partie: la Convention-cadre européenne n'apporte dès lors aucune modification au droit interne.

Par ailleurs, l'article 2 porte que la coopération s'exercera dans le cadre défini par le droit interne. Enfin, aux termes de l'article 3, paragraphe 4, les accords et arrangements seront conclus dans le respect des compétences prévues par le droit interne en matière de relations internationales et d'orientation politique générale ainsi que dans le respect des règles de contrôle ou de tutelle auxquelles sont soumises les collectivités ou autorités territoriales. Bref, la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980, ratifiée par la Belgique ne saurait être invoquée pour justifier, en vertu de la règle de la primauté du droit international sur le droit national, des dérogations au droit belge qui seraient utiles ou indispensables à une mise en œuvre efficace de la Convention Benelux: tous les accords et arrangements en vue d'exécuter la Convention Benelux doivent, en ce qui concerne la Belgique, être absolument conformes au droit belge.

4.3. L'article 2.2 de la Convention Benelux prévoit trois formes de coopération: la conclusion d'« accords administratifs », la création d'« organismes publics » et la création d'« organes communs ». En outre, l'article 5 confère aux Parties contractantes et aux provinces le droit de désigner « un fonctionnaire pour les contacts frontaliers ».

4.3.1. La conclusion d'« accords administratifs » n'est pas définie plus avant dans la Convention. L'« exposé commun des motifs » déclare que, pour de tels accords administratifs, « des modèles d'accord peuvent être établis sur la base des modèles annexés à la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 ». Il convient de souligner que

l'article 2.2 de la Convention Benelux vise spécifiquement des « accords administratifs » entre collectivités ou autorités territoriales et non entre Etats. La référence, dans l'« exposé commun des motifs », aux « modèles à utiliser » annexés à la Convention-cadre européenne pourrait donner à penser qu'il s'agit des « modèles d'accords interétatiques » (« Modelovereenkomst tussen Staten ») qui sont énumérés dans l'« Annexe » (« Aanhangsel ») à la Convention-cadre européenne aux points 1.1 à 1.5, alors qu'il s'agit manifestement des « Schémas d'accords, de statuts et de contrats à conclure entre autorités locales » (« Kadrovereenkomsten, -statuten en -contracten tussen lokale autoriteiten »), tels qu'ils sont énumérés aux points 2.1 à 2.6 de la même « Annexe ». Les conventions d'exécution interétatiques posent bien évidemment, en droit belge, moins de problèmes que les accords internationaux, sous quelque dénomination que ce soit, qui seraient faits par les pouvoirs subordonnés et qui seront évoqués ultérieurement.

4.3.2. La Convention Benelux consacre quelques dispositions à la création d'« organismes publics ». Ces « organismes publics » sont des personnes morales auxquelles est attribuée la même capacité juridique que celle que possèdent des personnes morales nationales, dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de leur mission. Selon l'article 2.2 et l'article 3.1, ils sont créés par les collectivités ou autorités territoriales.

Ils sont investis « de compétences de réglementation et d'administration ». Les statuts des « organismes publics » ne peuvent pas être en contradiction avec le droit interne des pays concernés. L'article 3.5 énumère les points qui devront être en tout cas réglés dans les statuts, notamment « les tâches, les compétences et le mode de fonctionnement » ainsi que « la portée des obligations envers l'organisme public ». Bref, les « organismes publics » visés sont des personnes de droit public qui peuvent exercer des fonctions normatives et d'exécution, à l'égard, évidemment, des « collectivités ou autorités » mais aussi éventuellement à l'égard des membres de la population concernée.

4.3.3. La Convention ne contient aucune précision sur les organes communs. Selon l'« exposé commun des motifs », ils constituent « un forum sans personnalité juridique propre où les autorités publiques peuvent se rencontrer librement en vue de renforcer leur coopération ».

4.4. En ce qui concerne la tutelle administrative, les règles de contrôle et de tutelle de droit interne demeurent, comme il a été déclaré ci-dessus, applicables aux décisions des collectivités ou autorités territoriales (art. 2.3). Les règles de tutelle et de contrôle de droit interne sont également applicables aux décisions des organismes publics qui seront créés. En outre, chaque Etat concerné peut désigner un ou plusieurs commissaire(s) spécial(aux) dont la mission consiste, entre autres, à s'opposer à toute décision des organismes publics qui pourrait être de nature à porter atteinte aux droits de son(leur) pays ou serait en contradiction avec les dispositions légales ou réglementaires de ce pays.

5. Compatibilité de la Convention avec la Constitution belge

5.1.1. En son avis du 16 juin 1987 (L. 18.011/2), le Conseil d'Etat a considéré à propos des « accords administratifs » visés à l'article 2.2. de la Convention Benelux :

« En droit belge, l'accord ou l'arrangement administratif recouvre généralement l'hypothèse dans laquelle « un ministre, un fonctionnaire ou une administration (a) reçu mission d'un traité ou d'une loi interne de régler avec son homologue, des questions relatives à l'exécution de ce traité ou des traités qui seraient faits en la matière réglée par cette loi » (J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, 1970, p. 80, n° 62).

Ces accords, qui ne sont pas des traités au sens de l'article 68 de la Constitution (arrêt du Conseil d'Etat, section d'administration, n° 15.572, du 17 novembre 1972, en cause Cuisinier) portent en principe « sur des questions de détail qui constituent la mise en œuvre des principes établis par un traité » (J. Masquelin, *op. cit.*, n° 63).

5.1.2. Or, la Convention Benelux est une convention-cadre de nature principalement formelle qui, à ce titre, est non seulement insuffisamment précise pour donner lieu à des accords réglant les détails de l'exécution ou du respect d'engagements internationaux, mais, encore, ne contient pas le moindre élément ou la moindre indication concernant les matières sur lesquelles les « accords administratifs » pourraient porter, ni quant à leur portée juridique possible, au financement éventuel des projets prévus par ces accords ou aux règles de fond et de forme qui leur seraient applicables.

5.1.3.1. Les « accords administratifs » visés dans la Convention Benelux ne répondent pas à la notion d'« accord administratif » telle que celle-ci est définie par la jurisprudence, la doctrine et la pratique judiciaire belges. Ces accords ne sont pas des conventions d'intérêt mineur conclues entre autorités administratives sur des mesures réglant les détails de l'exécution d'un traité interétatique existant : n'étant pas précisément circonscrits, ils constituent eux-mêmes des « traités » au sens véritable du terme.

5.1.3.2. Une telle délégation, non définie et en fait illimitée, de compétences relatives à la conclusion de traités internationaux, à des pouvoirs subordonnés, est contraire au droit constitutionnel belge et, plus précisément, à l'article 68 de la Constitution qui a confié le pouvoir de conclure des traités au Roi. Le fait que certains traités nécessitent l'assentiment des Chambres législatives et que les traités qui peuvent lier des Belges, doivent être publiés pour être applicables en Belgique, constitue un problème dont l'analyse ne s'impose pas en l'espèce.

5.1.4. Pour que la Convention Benelux puisse produire des effets en ce qui concerne la conclusion d'accords administratifs de droit public par des pouvoirs subordonnés, il convient d'intercaler, entre la Convention et les accords administratifs visés, un élément juridique intermédiaire, qui serait un traité interétatique définissant avec précision les matières à traiter, la nature des compétences

à exercer, la portée de l'accord et toutes les autres règles concernant la forme et le contenu des compétences transférées. C'est précisément cet élément intermédiaire manquant que la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 présente aux Etats contractants, aux points 1.1 à 1.5 de son « Annexe », sous la forme de « Modèles d'accords interétatiques », pour diverses formes de coopération transfrontalière de droit public entre communautés et autorités territoriales. Il en résulte que, pour que la Convention Benelux puisse être exécutée, le Roi devra encore conclure un traité spécifique (ou des traités spécifiques) avec l'assentiment des Chambres législatives et des Conseils de Communauté compétents, en faisant éventuellement usage d'un ou de plusieurs « Modèles d'accords » de la Convention-cadre européenne. Le contenu et la formulation précise de ce traité spécifique (ou de ces traités spécifiques) seront déterminants pour savoir si les conventions conclues entre pouvoirs subordonnés pourront être considérées comme des accords administratifs compatibles avec l'article 68 de la Constitution qui, à l'heure actuelle, régit toujours le droit belge des traités.

5.1.5. Il est évident que la conclusion, par des pouvoirs subordonnés, d'« accords » transfrontaliers dénués de portée juridique, ne suscite, d'un point de vue légal, aucune objection. Rien ne s'oppose à ce que ces pouvoirs échangent des informations et se consultent en vue d'une politique coordonnée de part et d'autre de la frontière, ni à ce qu'ils créent éventuellement, à cette fin, des groupes de travail ou autres « organes communs » (dont il sera question plus en détail dans la suite), pour autant qu'il n'en résulte pour eux-mêmes ou, *a fortiori*, pour leurs administrés aucun engagement de droit matériel. L'« Annexe » de la Convention-cadre européenne contient, aux points 2.1 à 2.6, plusieurs exemples de tels « accords » définis comme des « schémas d'accords, de statuts et de contrats ». Les textes liminaires qui précèdent chacun de ces exemples, notent, à juste titre, que les conditions d'utilisation de tels « schémas d'accords, de statuts et de contrats » devront d'une manière générale être définies dans des accords interétatiques. Une grande prudence s'impose donc pour maintenir le caractère non obligatoire de l'« accord » et la liberté des autorités concernées.

5.1.6. Si l'on considère que la Convention Benelux vise à « créer la possibilité de coopérer également sur la base du droit public », on ne peut que constater que, concernant la conclusion d'« accords administratifs », cette Convention, en soi, n'offre aucune possibilité de coopération internationale assortie d'effets juridiques de droit public.

5.2.1. La création par des collectivités ou autorités territoriales, d'« organismes publics » dotés de la personnalité juridique se heurte elle aussi à des objections d'ordre constitutionnel. Ces « organismes publics » seraient investis de compétences de « réglementation et d'administration » qu'ils pourraient exercer à l'égard des administrés des territoires concernés. Cela revient à dire, dès lors, que les pouvoirs subordonnés transféreraient, voire abandonneraient des compétences à de nouvelles institutions internationales.

5.2.2. Conformément à l'article 25bis de la Constitution, seuls des pouvoirs déterminés, c'est-à-dire bien définis,

peuvent être attribués par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public. Dans son avis du 16 juin 1987 (L. 18.011/2), le Conseil d'Etat a, à cet égard, estimé notamment ce qui suit :

« Le transfert de compétences s'écarte ici des prévisions de l'article 25bis de la Constitution sur quatre points :

1^o Il n'est pas réalisé « par un traité ou par une loi ». Il résulte de la seule volonté d'une collectivité ou d'une autorité territoriale qui participe à la création de l'organisme public de coopération transfrontalière.

2^o Le transfert de compétences ne porte pas sur « l'exercice de pouvoirs déterminés » ... mais sur « l'exercice de n'importe quelle attribution (et même, à la limite, de toute les attributions) revenant à la collectivité ou à l'autorité territoriale.

3^o Le transfert de compétences ne se fait pas au profit d'« institutions de droit international public » que la Convention énumérerait de manière limitative.

4^o ... (sans intérêt en l'espèce) ... ».

5.2.3. La Convention Benelux du 12 septembre 1986, ne peut dès lors fonder la création, par des pouvoirs subordonnés, d'« organismes publics » de caractère international qui sont investis de compétences de réglementation et d'administration relevant du droit public.

5.2.4. De même que pour la conclusion d'« accords administratifs », il manque ici un élément intermédiaire, à savoir un traité conclu par le Roi et approuvé par la Chambre, qui investirait une institution de droit international public de compétences définies avec précision. Ce traité devrait déterminer, outre le ressort territorial de l'institution, toutes les règles nécessaires à la composition, l'organisation, au fonctionnement et au financement de celle-ci. La création d'une telle institution n'est pas soumise à d'autres limites que celles qui sont fixées par l'article 25bis de la Constitution, de sorte que le Roi, avec l'assentiment des Chambres, peut aller très loin dans l'internationalisation de la coopération dans une région frontalière et attribuer de larges compétences à l'institution, notamment en ce qui concerne l'adhésion et le retrait des « collectivités ou autorités » concernées.

Même l'extension de la sphère de compétence de l'institution pourrait faire l'objet de procédures simplifiées, afin d'assurer à cette nouvelle forme de coopération internationale, orientée vers l'avenir, la flexibilité jugée nécessaire.

5.2.5. Vu l'échelle relativement réduite du projet, on aurait pu envisager de créer les « organismes publics » visés sous la forme de « sociétés internationales de droit public ». Il s'agit d'institutions qui peuvent se constituer, à côté des Etats, à partir d'organismes nationaux décentralisés (et donc également de pouvoirs subordonnés) et à partir éventuellement d'entreprises privées. Leurs statuts déterminent leur organisation et leur fonctionnement et contiennent toutes les règles juridiques propres à l'institution, dont l'application est jugée nécessaire, ainsi que des références à un droit national déterminé pour tout ce qu'ils ne règlent pas eux-mêmes. Le financement peut

s'opérer à partir de différentes sources. Des dérogations aux systèmes juridiques nationaux peuvent être accordées, sous la forme, notamment, de privilèges et d'immunités. Une telle construction présente une grande souplesse. Elle n'apporte toutefois pas de solution fondamentale au problème ici posé. En premier lieu, ces institutions sont créées, dans la pratique, pour régler des problèmes de gestion (le plus souvent en rapport avec la circulation et les transports comme pour le Tunnel du Mont-Blanc, l'aéroport de Bâle-Mulhouse, le Scandinavian Airlines System, Eurofima, etc.), tandis que les « organismes publics » dont il s'agit, seraient créés comme des institutions de « réglementation et d'administration », en d'autres termes comme des institutions investies d'un pouvoir normatif et exécutif sur le plan politique et non sur le plan technique de la gestion. En outre, les « sociétés internationales de droit public » ne peuvent être créées autrement que par un traité interétatique ou par une décision émanant d'une organisation internationale si le traité qui les a créées, en prévoit la possibilité (ce qui est le cas au chapitre V relatif « aux entreprises communes » du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique). Il en résulte qu'un traité est, en tout état de cause, requis pour procurer la base nécessaire à la création d'un « organisme public », même sous la forme d'une société internationale de droit public, base que la Convention Benelux du 12 septembre 1986 n'apporte pas.

5.3. La création d'« organes communs » conçus chacun comme « un forum sans personnalité juridique où des autorités publiques peuvent se rencontrer librement en vue de renforcer leur coopération » ne suscite aucune objection, pour autant que le fonctionnement de ces organes ne puisse engendrer d'effets juridiques ni pour les autorités participantes ni pour les administrés. Mais il

paraît clair que, pour mettre en œuvre une information, une concertation et une coordination mutuelles, de tels organes ne nécessitent pas de fondement juridique et peuvent être efficaces sur une base relativement informelle, même sans la Convention Benelux.

6. Conclusion

On peut dire, en conclusion, que, selon le droit belge, le texte de la Convention Benelux du 12 septembre 1986 n'offre pas les moyens juridiques nécessaires à la réalisation des objectifs qu'elle vise. Les structures et les rapports de droit que les Etats contractants entendent créer pour promouvoir la coopération entre pouvoirs subordonnés sur la base du droit public, requièrent, pour autant qu'il s'agisse de la conclusion d'« accords administratifs » et de la création d'« organismes publics », un traité interétatique au contenu précis quant au transfert de compétences.

La Chambre était composée de :

M. P. Vermeulen, premier président;

MM. J. Nimmegeers, W. Deroover, conseillers d'Etat;

MM. J. Gijssels, J. Herbots, assesseurs de la section de législation;

Mme F. Lievens, greffier.

Le rapport a été présenté par M. M. Van Damme, auditeur.

Le Greffier,
F. LIEVENS.

Le Président,
P. VERMEULEN.