



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1988-1989

24 MARS 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

EXPOSE DES MOTIFS

En novembre 1984, le Parlement de la République et du Canton du Jura et le Conseil de la Communauté française de Belgique ont institutionnalisé leurs relations par l'établissement du Comité mixte de coopération interparlementaire.

Depuis lors, les liens unissant les mandataires des deux Assemblées se sont opportunément multipliés et resserrés. Ils ont favorisé d'utiles échanges d'informations sur l'enseignement, les formations professionnelles, la protection des monuments et des sites, le tourisme, et notamment le tourisme social. Ils ont également été caractérisés par une volonté commune de promouvoir le rayonnement de la langue française.

A plusieurs reprises, et notamment lors de ses sessions de mai 1986 et juin 1987, le Comité mixte de coopération interparlementaire a invité le Gouvernement jurassien et l'Exécutif de la Communauté française à conclure un accord de coopération couvrant l'ensemble de leurs compétences respectives.

*
* *

Par ailleurs, le 20 novembre 1987, le Gouvernement de la République et Canton du Jura et l'Exécutif régional wallon ont signé une déclaration commune, aux termes de laquelle les deux parties « s'emploient à favoriser leurs relations dans tous les domaines qui relèvent de leurs compétences et de leurs objectifs ».

Il a été convenu que cette coopération Gouvernement jurassien/Exécutif régional wallon se développera notamment dans les domaines suivants: reconversion industrielle, promotion des produits et services, politique de développement en milieu rural, protection de l'environnement, technologies nouvelles et relations institutionnelles.

Une commission permanente Jura/Walloonie est chargée de l'exécution de la déclaration commune, et notamment de la concertation des parties pour la préparation et le suivi des activités du Conseil des Régions (CRE) et du Centre européen de développement régional (CEDRE).

*
* *

Dans le prolongement de ce qui précède des négociations ont été poursuivies afin de rencontrer les souhaits exprimés par le Comité mixte de coopération interparlementaire regroupant les délégations du Parlement de la République et Canton du Jura et du Conseil de la Communauté française.

Ces négociations ont abouti à la mise au point définitive d'un texte d'accord portant sur les domaines suivants:

— *Culture, sport et tourisme:*

Actions de mise en valeur du patrimoine culturel et du potentiel touristique; échanges d'artistes, d'œuvres et d'experts dans tous les domaines de la culture; développement des relations sportives, classes scolaires, camps de jeunesse, etc...

— *Education et formation:*

Y compris l'éducation des adultes et la formation permanente;

— *Santé publique:*

Plus particulièrement dans le domaine de la médecine préventive et de l'éducation sanitaire;

— *Affaires sociales:*

Politique de la famille, protection de la jeunesse, politique du troisième âge et des handicapés;

— *Recherche scientifique:*

Mise en œuvre des programmes de recherches communs;

— *Francophonie:*

Les deux parties se concertent et s'informent régulièrement sur les dossiers relatifs à la francophonie.

*
* *

L'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.

Il fut signé à Bruxelles, le 21 décembre 1988, entre M. Lachat, Président du Gouvernement de la République et Canton du Jura et Ministre de la Coopération, des Finances et de la Police, et M. Jean-Pierre Grafé, Ministre de l'Enseignement, de la Formation, du Sport et du Tourisme et des Relations internationales de la Communauté française.

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.

Pour l'Exécutif de la Communauté française,

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

J.-P. GRAFE

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 20 janvier 1989, d'une demande d'avis sur un 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 », et en ayant délibéré en ses séances des 8, 22 et 28 février 1989, a donné le 28 février 1989 l'avis suivant :

Le Conseil d'Etat, section de législation, neuvième chambre, est saisi d'un 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.

Cet Accord a été conclu entre la Communauté française de Belgique, représentée par son Exécutif, et la République et Canton du Jura, représentée par son Gouvernement, et est signé par M. J.-P. Grafé, Ministre des Relations internationales pour la Communauté française de Belgique, et par M. F. Lachat, Président du Gouvernement et Ministre de la Coopération, des Finances et de la Police pour la République et Canton du Jura.

D'après les commentaires qui accompagnent le projet de décret et les explications complémentaires fournies au Conseil d'Etat par M. le Ministre des Relations internationales de la Communauté française dans sa lettre du 1^{er} février 1989, l'Exécutif estime avoir l'obligation de soumettre cet Accord à l'assentiment du Conseil en vertu de l'article 16, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le Conseil d'Etat, section de législation, se doit de vérifier si cet Accord est bien de ceux qui entrent dans le champ d'application de cette disposition de la loi spéciale et qui doivent, à ce titre, être soumis à l'assentiment du Conseil de la Communauté française.

L'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tout comme l'article 81 de cette loi, « arrêtent les formes de la coopération internationale » dans les matières culturelles, pour l'enseignement et dans les matières personnalisables. Ils sont pris en application du paragraphe 2, alinéa 2, et du paragraphe 2bis, alinéa 2, de l'article 59bis de la Constitution dans leur version du 17 juillet 1980.

L'article 16 précité dispose :

« Article 16. § 1^{er}. L'assentiment à tout traité ou accord relatif à la coopération dans les matières visées à l'article 59bis, § 2, 1^o et 2^o, et § 2bis de la Constitution et aux articles 4 et 5 de la présente loi 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.

§ 2. Les traités visés au § 1^{er} sont présentés au Conseil compétent par l'Exécutif de la Communauté. »

L'article 81 est rédigé comme suit :

« Article 81. 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. »

Le paragraphe 1^{er} de l'article 16 est manifestement inspiré de l'article 1^{er} de la loi du 20 janvier 1978 réglant les formes de la coopération culturelle internationale en application de l'article 59bis, paragraphe 2, de la Constitution. Quant au § 2 de l'article 16, il est inspiré de l'article 2 de cette même loi. L'article 16 vise seulement, en plus des matières culturelles et de l'enseignement, les matières personnalisables qui dorénavant ressortissent à la compétence des Communautés et il prévoit que les traités ne seront plus soumis à l'assentiment du Conseil par le Ministre (national) qui a la matière concernée dans ses attributions mais bien par l'Exécutif, puisque aussi bien les Communautés ont désormais leurs propres Exécutifs.

L'étude des travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 1978 et des commentaires doctrinaux qui lui ont été consacrés s'avère dès lors indispensable pour dégager la portée exacte de l'article 16 de la loi spéciale.

Il en ressort, notamment, que les mots « tout traité ou accord » de l'article 1^{er} de la loi du 20 janvier 1978 et de l'article 16, § 1^{er}, de la loi spéciale 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 grevaient pas par eux-mêmes l'Etat (1).

Que le traité ait été conclu en forme solennelle ou en forme simplifiée, qu'il soit bilatéral ou multilatéral, qu'il soit directement applicable ou ne le soit pas, qu'il greve l'Etat ou lie individuellement les Belges ou non, peu importe, c'est désormais « tout traité » qui doit être soumis à l'assentiment des Conseils de Communauté (2).

(1) Doc. parl., Chambre, session 1975-1976, doc. 878/2, p. 1.

(2) Sur cette question, voir J. Salmon et M. Vincineau, La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des chambres législatives en matière de droit international (1977-1978), *RBDI* 1980, pp. 433 à 771, sp. pp. 687 et 697 à 700; Y. Lejeune, L'assentiment des Conseils culturels aux traités internationaux de la Belgique relatifs à la coopération culturelle, *RBDI* 1978-1979, pp. 167 à 208, sp. pp. 169, 186, 187 et 200; J. Verhoeven, Les formes de la coopération culturelle internationale et la loi du 20 janvier 1978, *JT*, 1978, pp. 373 à 378, sp. n° 9.

A la différence de l'article 1^{er} qui utilise les mots « tout traité ou accord », l'article 2 de la loi du 20 janvier 1978 emploie l'expression « les traités ». La même différence existe entre le § 1^{er} et le § 2 de l'article 16 de la loi spéciale. Elle est purement accidentelle (1).

Cette extension de l'exigence d'assentiment des traités internationaux n'est cependant pas illimitée. Elle comporte deux restrictions. La première est que seuls sont soumis à l'assentiment des Conseils de Communauté, les traités qui portent, en tout ou en partie, sur les matières culturelles, l'enseignement et les matières personnalisables qui relèvent de leur compétence (2).

La seconde est que si tout traité ou accord portant sur les matières susindiquées doit être soumis à assentiment, encore faut-il qu'il s'agisse d'un traité international au sens propre du terme, c'est-à-dire des accords régis par le droit international et conclus entre sujets de l'ordre juridique international (3).

Les Etats ont notamment cette qualité et il dépend du droit international de l'étendre aux entités constitutives d'un Etat fédéral. Il y a lieu de distinguer à cet égard la capacité internationale de l'Etat, le cas échéant étendue à d'autres entités infra-étatiques, et la détermination des organes compétents pour engager l'Etat dans les relations internationales, cette deuxième question étant une compétence qui appartient à chaque sujet du droit international.

En l'état actuel du droit international, on ne saurait soutenir que le pouvoir de conclure des traités délégué par l'Etat à une collectivité qui en fait partie a pour effet d'engager cette collectivité et non l'Etat lui-même. Le premier rapport de Sir Gerald Fitzmaurice à la Commission de droit international n'a pas cessé de faire autorité sur ce point: au cas où l'Etat fédéré est autorisé à conclure un traité, il « sera lié non pas en sa propre qualité, mais seulement en tant que partie intégrante de la fédération, indissociable sur le plan international » (4).

La pratique récente n'a pas encore démenti cette solution traditionnelle. A la suite de la demande d'enregistrement introduite par le Gouvernement néerlandais conformément à l'article 102 de la Charte des Nations-Unies et qui avait pour objet un accord conclu entre les Pays-Bas et le Land de Nordrhein-Westfalen, le Secrétaire général des Nations-Unies a répondu que l'enregistrement aurait lieu sous l'intitulé suivant: « Agreement between het Kingdom of the Netherlands, on the one hand, and

the Federal Republic of Germany (Land of North Rhine-Westphalia), on the other hand » (1).

Si l'on applique ces principes à l'Accord faisant l'objet du projet de décret d'assentiment, force est de constater que cet Accord a été conclu au nom de la Communauté française et que l'autre partie est elle-même une entité fédérée. Cet Accord n'est pas un traité international, mais il constitue un acte conventionnel qu'il est au pouvoir de la Communauté de conclure dans les limites de sa compétence, notamment avec une entité étrangère de droit public (2).

La doctrine n'a jamais interprété l'article 59bis de la Constitution dans ses versions successives des 24 septembre 1970 et 17 juillet 1980, lu en conjonction d'abord avec la loi du 20 janvier 1978, puis avec la loi spéciale du 8 août 1980, comme faisant obstacle à la conclusion par les Communautés et par les Régions de contrats qu'elle qualifie généralement de « transnationaux » (3).

Si, sous l'empire de l'article 59bis de la Constitution dans sa version du 17 juillet 1980, les traités conclus par l'Etat belge avec d'autres Etats dans les matières ressortissant à la compétence des Communautés ont été, conformément à l'article 16, § 1^{er}, de la loi spéciale, soumis à l'assentiment du ou des Conseils de communautés concernés, par contre, aucune des conventions conclues dans ces mêmes matières par les Exécutifs des Communautés n'a été soumise par eux à l'assentiment de leurs Conseils. A juste titre, car 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. Ceci vaut et pour les conventions passées entre les Communautés et des Etats étrangers et — à fortiori — pour celles conclues avec des entités composantes ou des démembrements de ces Etats. L'appellation donnée à la convention — même celle impropre de « traité » — n'en modifie pas la nature.

(1) Voy. H. Sondal, *De Nederlandse verdragspraktijk*, Asser Instituut, 's Gravenhage, 1986, pp. 18-20. Cet auteur a reproduit les motifs de la décision du Secrétaire général (p. 19).

(2) J. Masquelin, *op. cit.*, n^{os} 58 à 61.

(3) Y. Lejeune, *op. cit.*, p. 206. Voir, de ce même auteur, La nature juridique de l'Accord de coopération entre le Québec et la Communauté française de Belgique, *Revue québécoise de droit international*, 1984, pp. 79 à 92; Le statut international des collectivités fédérées, Paris, I.G.D.J., 1988, n^{os} 41 à 49 et 197 à 207; Les grands thèmes in La Collaboration de l'Etat, des Communautés et des Régions dans le domaine de la politique extérieure, Academia-Bruylant, 1988, pp. 20 et 21; M. Lejeune, Les relations internationales des Communautés et des Régions belges, Centre de droit régional de la Fac. de droit de Namur, De Boeck, 1987, 107; R. Ergec, De quelques avatars des compétences internationales des Communautés et des Régions belges, *RBDI* 1984-1985, pp. 529 à 555, sp. p. 539, et P. de Visscher, La Constitution belge et le droit international, *RBDI*, 1986, pp. 5 à 58, sp. n^o 52. Comp. Ph. Gautier, A propos de la parution au *Moniteur belge* du texte de plusieurs accords conclus entre l'Exécutif de la Communauté française de Belgique et divers organes étatiques étrangers, *JT*, 1987, pp. 17 à 19.

(1) J. Verhoeven, *op. cit.*, p. 375, note 35 de bas de page.

(2) J. Salmon et M. Vincineau, *op. cit.*, pp. 699 et 700. Comme l'écrit Y. Lejeune à propos de l'article 1^{er} de la loi du 20 janvier 1978, « Les Conseils culturels, qui ne possèdent pas de *ius tractati* autonome, n'ont vocation à approuver les traités que dans les limites de validité matérielle de leurs décrets » (*op. cit.*, p. 185).

(3) Sur la notion de traité international, voy. J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruylant, 1980, n^o 26.

(4) *Annuaire de la Commission de droit international*, 1956, II, p. 121.

La dernière modification apportée à l'article 59bis de la Constitution, le 15 juillet 1988, qui reconnaît aux Communautés le pouvoir de conclure des traités dans les matières culturelles et de l'enseignement et les matières personnalisables, ne modifie en rien la situation préexistante, en ce sens que, comme précédemment, les Communautés continuent à pouvoir conclure, en leur nom, des contrats généralement qualifiés de « transnationaux ».

Il en résulte que, dans l'état actuel du droit positif, la procédure d'assentiment prescrite par l'article 59bis, § 3, 2^o, de la Constitution et l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ne vise que les accords de coopération internationale qui ont été conclus aux termes de l'article 68, alinéa 1^{er}, de la Constitution et de l'article 81 de la même loi spéciale, au nom du Royaume de Belgique, avec un autre sujet de droit international. Tel n'est pas le cas de l'Accord susvisé.

En conclusion, il n'y a pas lieu de soumettre l'Accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la République et Canton du Jura, fait à Bruxelles, le 21 décembre 1988, à l'assentiment du Conseil de la Communauté française.

Un tel assentiment serait dépourvu de toute portée juridique et ne pourrait avoir, n'étant requis par aucune disposition constitutionnelle ou de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qu'une signification purement politique (1).

La chambre était composée de

MM. P. FINCŒUR, conseiller d'Etat, président, R. ANDERSEN et J.-C. GEUS, conseillers d'Etat, F. RIGAUX et F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation, Madame R. DEROY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. GILLIAUX, auditeur adjoint.

Le Greffier,

R. DEROY.

Le Président

P. FINCŒUR.

(1) Comp. avec J. Masquelin, *op. cit.*, n^o 68.

PROJET DE DECRET

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

Nous, Exécutif de la Communauté française,
sur proposition du Ministre de l'Enseignement,
de la Formation, du Sport, du Tourisme et des
Relations internationales,

ARRETONS:

Le Ministre de l'Enseignement, 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:

L'Accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la République et Canton du Jura, fait à Bruxelles, le 21 décembre 1988, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le 18 janvier 1989.

Pour l'Exécutif de la Communauté française,

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

J.-P. GRAFE

ACCORD DE COOPERATION
entre
LA COMMUNAUTE FRANCAISE DE BELGIQUE
et
LA REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

La Communauté française de Belgique, représentée par son Exécutif,
et
La République et Canton du Jura, représentée par son Gouvernement,
animées du désir de renforcer l'amitié qui les unit,
soucieuses de renforcer les liens qui existent entre leurs populations
respectives,
conscientes de leur intérêt mutuel à élargir leurs relations,
ont décidé d'adopter le présent accord de coopération et ont convenu
de ce qui suit :

Article 1

Principe

La Communauté française de Belgique et la République et Canton du Jura conduisent une active politique de coopération et s'emploient à favoriser et à développer leurs relations dans l'ensemble des domaines qui relèvent de leurs compétences et de leurs objectifs.

Article 2

Ordre national des compétences

Les deux parties veillent à respecter en tout temps l'ordre national des compétences, tel qu'il est prévu par le droit interne de l'Etat belge et de la Confédération helvétique.

Article 3

Domaines de la coopération

La coopération prévue par le présent Accord porte notamment sur les domaines suivants :

- culture, sport et tourisme
- éducation et formation
- santé publique
- affaires sociales
- recherche scientifique
- francophonie.

Article 4

Moyens de la coopération

La coopération entre les deux parties se réalise notamment par les moyens suivants :

- échanges réguliers d'informations
- création de groupes de travail chargés d'étudier des questions et des projets spécifiques
- échanges de personnes
- échanges de biens et de services.

Article 5

Pragmatisme

En tout état de cause, les deux parties souhaitent donner un caractère pragmatique et efficace à leur coopération.

Article 6

Culture, sport et tourisme

Les deux parties coopèrent dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme plus spécialement :

- en encourageant l'organisation de manifestations valorisant leur patrimoine culturel et leur potentiel touristique;
- en favorisant l'échange d'artistes, d'œuvres et d'experts dans tous les domaines de la culture (théâtre, musique, littérature, arts plastiques, audiovisuel, édition, etc.);
- en développant leurs relations sportives et les échanges qui y sont liés (camps d'entraînement pour sportifs, pour classes scolaires, camps de jeunesse, etc.);
- en favorisant les échanges entre mouvements culturels de la jeunesse;
- en favorisant des actions communes de mise en valeur de leur patrimoine culturel.

Article 7

Education et formation

Les deux parties coopèrent dans le domaine de l'éducation et de la formation, y compris l'éducation des adultes et la formation continue et permanente, notamment par l'échange d'enseignants et d'experts et par l'organisation de stages.

Article 8

Santé publique

Les deux parties coopèrent dans le domaine de la santé publique en développant particulièrement leur collaboration dans le domaine de la médecine préventive et de l'éducation sanitaire.

Article 9

Affaires sociales

Les deux parties coopèrent dans le domaine des affaires sociales notamment quant à la politique de la famille, la protection de la jeunesse, l'aide sociale et la politique du troisième âge et des handicapés.

Article 10

Recherche scientifique

Les deux parties soutiennent la réalisation de projets dans le domaine scientifique, notamment par la mise en œuvre de programmes de recherche communs.

Les deux parties veillent en outre à promouvoir l'échange d'experts et de spécialistes.

Article 11

Francophonie

Les deux parties se concertent et s'informent régulièrement sur les dossiers relatifs à la Francophonie.

Article 12

Commission mixte

Il est institué une Commission mixte permanente chargée d'appliquer le présent Accord.

Celle-ci se réunit une fois tous les deux ans alternativement en Communauté française de Belgique et dans la République et Canton du Jura.

Elle coordonne les activités menées conformément au présent Accord.

Article 13

Programme de coopération

Les deux parties adoptent, sur proposition de la Commission mixte, des programmes concrets de coopération portant sur une période de deux ans.

Article 14

Financement

Les frais résultant de la coopération entre les deux parties sont financés selon des modalités définies de cas en cas.

Article 15

Association avec des tiers

Chacune des parties veillera à associer son partenaire, dans la mesure du possible, à des actions qu'elle déploie avec des tiers dans le cadre de ses relations bilatérales ou multilatérales propres ou dans celui de programmes confédéraux ou fédéraux, communautaires, interrégionaux ou européens.

Article 16

Durée et dénonciation

Le présent Accord est conclu pour une durée de six ans. Il est renouvelable par tacite reconduction pour des périodes successives de deux ans, sauf dénonciation par l'une ou l'autre des parties dans les six mois précédant la fin d'une période.

En cas de dénonciation, les parties prennent les mesures nécessaires pour assurer l'achèvement de tout projet entrepris conjointement en vertu du présent Accord.

Article 17

Langue et exemplaires

Le présent Accord est établi en quatre exemplaires originaux en langue française destinés aux parties contractantes.

Article 18

Entrée en vigueur

Le présent Accord 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.

Fait à Bruxelles, le 21 décembre 1988

Pour la Communauté
française de Belgique

J.-P. GRAFE,
*Ministre des Relations
internationales*

Pour la République
et Canton du Jura

F. LACHAT,
*Président du Gouvernement,
Ministre de la Coopération,
des Finances et de la Police*