



La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé

Belgique

ÉTUDE

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Unité Bibliothèque de droit comparé
PE 646.197 – Mars 2020

FR

LA RATIFICATION DES TRAITÉS INTERNATIONAUX, UNE PERSPECTIVE DE DROIT COMPARÉ

Belgique

ÉTUDE

Mars 2020

Résumé

Cette étude fait partie d'un projet plus global qui a le but d'analyser depuis une perspective de droit comparé la ratification des traités internationaux dans différents États.

L'objet de cette étude est d'examiner la ratification des traités internationaux en droit belge, en particulier le régime juridique applicable, la procédure et une estimation des temps nécessaires pour la ratification.

Pour ce faire, après une introduction générale, sont examinées les dispositions législatives et réglementaires régissant la procédure d'adoption des traités, la répartition des compétences entre les différents acteurs impliqués, ainsi que les étapes principales de la procédure de conclusion des traités.

D'un côté la Belgique est un produit du droit international. Sa genèse explique sa grande réceptivité pour le droit international. D'un autre côté, le fédéralisme est pour ce Royaume un véritable prisme à travers lequel ne peuvent dorénavant échapper la politique et le droit et les relations internationales n'y font pas exception. Ainsi, l'ordre juridique belge s'est doté d'une conception particulièrement poussée de l'adage *in foro interno, in foro externo*, conception qui permet aux différentes entités fédérées du pays de conclure à leur niveau leurs propres traités, et corrélativement d'entretenir des relations internationales. Certes que la règle de droit international selon laquelle « l'État est un et un seul sur la scène internationale » agissait comme tempérament. On doit toutefois constater que les prérogatives de « surveillance » de l'autorité fédérale sur les entités fédérées sont limitées, et que leur application concrète peut s'avérer à la fois politiquement que juridiquement difficile.

Cette étude prétend être utile aux différents organes du Parlement européen, afin de dévoiler une vision complète du processus de ratification par l'État en analyse (en le cas d'espèce la Belgique). Cela permettra par exemple aux organes du Parlement de fixer leurs calendriers de travaux, en tenant compte d'une estimation du temps dont la contrepartie aura besoin pour compléter la ratification d'un futur traité.

AUTEUR

Ce document a été rédigé par **Prof. Dr. Christian Behrendt, Professeur ordinaire**, de l'Université de **Liège** et de la Katholieke Universiteit **Leuven**, à la demande de l'Unité Bibliothèque de droit comparé, Direction générale des services de recherche parlementaire (DG EPRS), Secrétariat général du Parlement européen.

EDITEUR

Prof. Dr. Ignacio Díez Parra, chef de l'Unité Bibliothèque de droit comparé
Pour contacter l'Unité, veuillez écrire à l'adresse : EPRS-ComparativeLaw@europarl.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original : FR

Traductions : DE, EN, ES, IT.

Ce document est disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.europarl.europa.eu/thinktank>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est dirigé aux membres et aux personnels dans leur travail parlementaire.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'Unité responsable et transmission d'un exemplaire à celle-ci. (EPRS-ComparativeLaw@europarl.europa.eu)

Manuscrit achevé en novembre 2019

Bruxelles © Union européenne, 2020.

PE 646.197

ISBN 978-92-846-6437-5

DOI:10.2861/645245

CAT: QA-02-20-155-FR-N

Table des matières

Liste des abréviations	IV
Synthèse	V
I. Introduction	1
II. Régime juridique	4
II.1. La distribution de compétences en Belgique entre les différentes entités fédérales et fédérées	4
II.2. L'adage <i>in foro interno, in foro externo</i>	7
II.3. Les types de traités	9
II.3.1. Les traités exclusifs fédéraux	9
II.3.2. Les traités exclusifs fédérés	9
II.3.3. Les traités mixtes.....	10
II.4. Système moniste/dualiste.....	11
II.5. Responsabilité de l'État	11
II.5.1. Droits de substitution et de suspension temporaire	12
II.5.2. Accès aux juridictions internationales	13
III. Acteurs impliqués	15
III.1. Le Roi	16
III.2. Le gouvernement.....	17
III.2.1. Le gouvernement fédéral	17
III.2.2. Les gouvernements fédérés.....	18
III.3. Le(s) assemblée(s) parlementaire(s)	21
III.4. Contrôle juridictionnel	21
IV. Procédure	23
IV.1. Négociation.....	23
IV.2. Signature	24
IV.3. Assentiment	25
IV.3.1. Ordre de l'assentiment dans la procédure	27
IV.3.2. Assentiment anticipé.....	28
IV.4. Ratification.....	29
IV.5. Réserves, déclarations et objections	30
IV.6. Entrée en vigueur - publication des traités.....	31
IV.6.1. Publication	31
IV.6.2. Entrée en vigueur	32
IV.7. Dénonciation	33
V. Temps nécessaire.....	35
VI. Conclusion.....	37
Bibliographie.....	38
Textes juridiques.....	41
Jurisprudence et légisprudence.....	43
Principaux sites internet consultés.....	44

Liste des abréviations

Bull. off.	Bulletin officiel
Cass.	Arrêt de la Cour de cassation
C. const.	Arrêt de la Cour constitutionnelle
C.D.P.K.	Chroniques de droit public
C.E.	Conseil d'État
CIPE	Conférence interministérielle de la politique étrangère
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
Doc. parl.	Documents parlementaires
J.O.U.E.	Journal officiel de l'Union européenne
LSBxl	Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989
LSRI	Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980
not.	notamment
ONU	Organisation des Nations Unies
p.	page
Pas.	Pasicrisie (Recueil de jurisprudence des arrêts de la Cour de cassation et des cours d'appel, des jugements des tribunaux d'instance et des arrêts du Conseil d'État)
Pasin.	Pasinomie (Recueil des lois et arrêtés)
pp.	pages
s.	suiwant(s)
SPF	Service public fédéral (anciennement Ministère fédéral)
voy.	voyez

Synthèse

Depuis le tout début de ses bientôt 190 ans, la Belgique a toujours entretenu avec le droit international au sens large des relations privilégiées. Après tout, le Royaume naissant était en soi une créature du droit international, ou tout du moins tenait-il sa survie à l'intelligence concertée et bienveillante de ses puissants voisins. Cette attitude très favorable à l'égard du droit international et des relations internationales a été incarnée de plusieurs manières au cours de l'histoire nationale. On songera à l'avènement de l'école du « juridisme international », portée principalement par de grands professeurs et juristes belges dès la fin du 19^e siècle et qui aboutira, principalement en raison des horreurs unanimement constatées d'une guerre mondiale, à la création de nombreuses organisations internationales *ad hoc*. Après le second conflit mondial, ce sera le temps du multilatéralisme, au sein duquel le Plat pays se sentira rapidement comme un poisson dans le vaste océan du monde. Second secrétaire général de l'OTAN, Paul-Henri SPAAK fera corps avec cette internationalisme belge à son apogée, faisant également partie, à l'aube des années 1950, des « pères fondateurs » de l'Europe. Si l'extension des frontières du monde libre a sonné le glas d'une présence belge massive dans les organes internationaux, le Royaume n'en a toutefois pas été relégué au rang de figurant, en témoigne son rôle clef au poste de premier Président du Conseil européen où sa récente accession au siège de membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU.

Au-delà de l'histoire, la Belgique mérite d'être mentionnée au regard de la manière dont elle traite, en droit interne, du droit international. Le fédéralisme est d'une importance primordiale dans cette optique. En effet, la Belgique connaît une application extrêmement étendue de l'adage *in foro interno, in foro externo*, qui octroie aux entités fédérées du pays, les Communautés et Régions, des prérogatives (presque) aussi étendues que l'autorité fédérale en matière de relations internationales, pour autant qu'elles se déroulent dans le cadre de leurs compétences propres. Ceci a de nombreuses conséquences, notamment sur la représentation diplomatique des entités fédérées, leur représentation dans les organes internationaux, ou encore la responsabilité de l'État belge pour non-respect des obligations internationales. D'autre part, il existe une catégorie interne tout à fait spécifique : les traités dits « mixtes », qui couvrent des matières à la fois fédérales et fédérées, et pour lesquels de multiples instruments d'assentiment sont requis avant même la faculté du Roi de ratifier le traité en cause.

I. Introduction

Il serait assurément trop abrupt de débiter ce rapport par la mention *in extenso* d'un article de la Constitution belge. Si la technicité est une vertu, elle ne peut se passer du contexte, *a fortiori* dans une science sociale comme le droit.

Avant de nous plonger dans le droit positif, il est donc utile d'apporter deux éclairages particuliers. D'une part, nous reviendrons sur la singulière relation qu'a historiquement entretenue la Belgique avec le droit international ; pour dire les choses autrement, il peut donc être intéressant de dresser un bref portrait de l'histoire de la pensée internationaliste en Belgique.

La Belgique, depuis son indépendance en 1831, n'a cessé d'être tantôt le théâtre du droit international, tantôt son objet. Du haut de ses bientôt 189 ans, le Royaume a toujours entretenu avec le droit international au sens large des relations privilégiées. Après tout, le Royaume naissant était en soi une créature du droit international, ou tout du moins tenait-il sa survie à l'intelligence concertée et bienveillante de ses puissants voisins, Londres à leur tête. Cet amour presque mythique pour les relations internationales a été incarné de plusieurs manières au cours de l'histoire belge¹. On songera à l'avènement de l'école du « juridisme international », portée principalement par de grands professeurs et juristes belges dès la seconde moitié du 19^e siècle et qui aboutira, à force d'obstination et par le truchement salvateur bien que terrible d'une guerre mondiale, à la création de nombreuses organisations internationales *ad hoc*. Après le second conflit mondial, ce sera le temps du multilatéralisme, au sein duquel le plat pays se sentira rapidement comme un poisson dans le vaste océan du monde. Second secrétaire général de l'OTAN, Paul-Henri SPAAK fera corps avec cette internationalisme belge, faisant également partie, à l'aube des années 1950, des « pères fondateurs » de l'Europe². Si l'extension des frontières du monde libre a sonné le glas d'une présence belge massive dans les organes internationaux, le Royaume n'en a toutefois pas été relégué au rang de figurant, en témoigne son rôle clef au poste de premier Président du Conseil européen où sa récente accession au siège de membre non-permanent du Conseil de sécurité de l'ONU.

Bref, la Belgique est un « laboratoire du droit international ». Cette expression, empruntée à l'historien Vincent GENIN, désigne la Belgique comme terre à la fois d'expérimentation et d'expertise du droit international.

Expérimentation tout d'abord. Avant même que retentissent les premières notes de la *Muette de Portici*, le territoire belge a été une créature de droit international. C'est en effet le Congrès de Vienne de 1814-1815 qui, s'attellant à écrire l'après-NAPOLÉON, rattache les territoires belges aux Pays-Bas, créant le Royaume dirigé par la maison d'ORANGE-NASSAU, duquel les provinces belges se détacheront « violemment »³. Suite à son indépendance, l'État belge, encore faible, devra encore composer avec ses voisins et subir notamment des pertes de territoire,

¹ Sur les relations internationales de la Belgique et sa politique étrangère, voy. avant tout Rik COOLSAET, *België en zijn buitenlandse politiek, 1830-2015*, Louvain, Van Halewyck, 2014, 818 pages.

² Voy. sur ce point notamment Jan CRAEYBECKX et Alain MEYNEN, « Chapter X », in Els WITTE, Jan CRAEYBECKX, et Alain MEYNEN, *Political History of Belgium*, Bruxelles, ASP, 2009, spéc. pp. 400-411, et Xavier MABILLE, *Histoire politique de la Belgique*, 4^e édition, Bruxelles, Editions du CRISP, 2000, spéc. pp. 263-274.

³ Arrêté du gouvernement provisoire du 4 octobre 1830 proclamant l'Indépendance des « Provinces de Belgique, violemment détachées de la Hollande » (*Bull. off.*, année 1830, n° 4).

conséquence directe du Traité de Londres du 18 avril 1839⁴ qui met, neuf ans après la Révolution belge, un terme aux relations orageuses, voire belliqueuses, que les Pays-Bas et la Belgique entretenaient depuis⁵. Les Pays-Bas se résolvent à formellement reconnaître, par le traité, l'indépendance et la souveraineté du nouvel État belge et la Belgique, après avoir subi une défaite cinglante lors de la guerre belgo-néerlandaise de 1831, se résout à (rétro-)céder aux Pays-Bas certains territoires, en procédant à la scission de deux provinces dont elle ne conservera qu'une moitié (le Luxembourg et le Limbourg). Outre cette expérience « fondatrice » du droit international, la Belgique a également été l'objet d'un des plus importants arrêts de droit international rendu par la Cour Internationale de Justice, en matière de souveraineté. En 1959, la Cour est en effet saisie d'un litige qui oppose le Royaume de Belgique au Royaume des Pays-Bas. Le différend entre les deux États peut être résumé par la question suivante : un État peut-il perdre la souveraineté sur une partie de son territoire par non-usage ? Il existait dans la région au nord de la ville belge de Turnhout un certain nombre d'enclaves formées par la commune belge de Baerle-Duc et par la commune néerlandaise de Baarle-Nassau, au sein desquelles figuraient des parcelles litigieuses (le lieu dit Zondereigen). Il s'agissait de déterminer si les Pays-Bas, ayant accompli de nombreux actes de gestion administrative sur ces parcelles, en l'absence de gestion similaire belge, en avaient ou non acquis la souveraineté effective. La Cour décide que malgré l'accomplissement de ces actes, la souveraineté de la Belgique ne s'est pas éteinte. La jurisprudence « Parcelles frontalières » de 1959 restera dans les annales et sert aujourd'hui toujours de cas d'école⁶.

Expertise ensuite. Il n'est pas anodin que les deux institutions fondatrices du savoir en droit international contemporain soient toutes deux nées à Gand, en Belgique, dans la seconde moitié du 19^e siècle. Il s'agit respectivement de la *Revue de droit international et de législation comparée* (RDILC) en 1969 puis l'Institut de droit international (IDI) en 1873⁷. Depuis cette époque, les juristes belges n'ont cessé d'être à l'avant-garde du droit des gens, dépoussiérant la matière de GROTIUS en l'espace de quelques décades. De Gustave ROLIN-JAEQUEMYS à Fernand DEHOUSSE, Vincent GENIN dresse le portrait d'un monde savant en ébullition permanente jusqu'à l'aube de la seconde guerre mondiale⁸. L'on notera à cet égard le rôle de la Belgique, via ses éminents représentants, dans la création de la Cour permanente d'arbitrage à La Haye en 1899⁹, ou la participation d'Ernest MAHAIM, juriste liégeois, à la fondation du Bureau International du Travail en 1919. Il arrive également que l'expérience et l'expertise se croise, en témoigne le parcours de Henri ROLIN, dont la présence au front lors de la première guerre mondiale a profondément influencé ses futures positions relatives au droit international¹⁰. Bien que subissant un « déclassé international » en 1940, la présence du

⁴ Approuvé par la loi du 4 avril 1839, *Bull. off.*, année 1839, n° 27.

⁵ Voy. sur ce point notamment Theo LUYKX, Theo, *Politieke geschiedenis van België*, 4^e édition, Bruxelles et Amsterdam, Elsevier, 1978, pp. 80-81, et Rik COOLSAET, *België en zijn buitenlandse politiek, 1830-2015*, Louvain, Van Halewyck, 2014, pp. 70-74.

⁶ Cour internationale de Justice, arrêt du 20 juin 1959, *Belgique c. Pays-Bas* (Parcelles frontalières).

⁷ Vincent GENIN, *Le laboratoire belge du droit international – Une communauté épistémique et internationale de juristes (1869-1914)*, thèse de doctorat (Université de Liège), Bruxelles, Ed. de l'Académie Royale de Belgique, 2018, p. 53.

⁸ Voy. les deux ouvrages Vincent GENIN, *Le laboratoire belge du droit international – Une communauté épistémique et internationale de juristes (1869-1914)*, thèse de doctorat (Université de Liège), Bruxelles, éd. de l'Académie Royale de Belgique, 2018, 226 pages et Vincent GENIN, *Incarner le droit international – Du mythe juridique au déclassé international de la Belgique*, Bruxelles, Peter Lang, 2018, 246 pages.

⁹ Vincent GENIN, *Le laboratoire belge du droit international – Une communauté épistémique et internationale de juristes (1869-1914)*, thèse de doctorat (Université de Liège), Bruxelles, éd. de l'Académie Royale de Belgique, 2018, pp. 169-174.

¹⁰ Vincent GENIN, *Incarner le droit international – Du mythe juridique au déclassé international de la Belgique*,

Royaume continuera à se faire sentir périodiquement dans les instances internationales, le plus souvent par l'entremise d'hommes politiques, comme Paul-Henri SPAAK ou, plus récemment, Herman VAN ROMPUY.

En conclusion, « [l]aboratoire scientifique, institutionnel et même personnifié du droit international au moment de ses fondations (1869-1873), la Belgique, fille de l'équilibre européen, représente elle-même aux yeux des autres pays un laboratoire étatique et constitutionnel depuis 1830 »¹¹. C'est sur cet aspect constitutionnel que nous nous pencherons dans la suite de ce rapport.

Bruxelles, Peter Lang, 2018, pp. 61 et s.

¹¹ Vincent GENIN, *Le laboratoire belge du droit international – Une communauté épistémique et internationale de juristes (1869-1914)*, thèse de doctorat (Université de Liège), Bruxelles, Éd. de l'Académie Royale de Belgique, 2018, p. 198.

II. Régime juridique

Le régime juridique applicable en Belgique est constitué essentiellement par la Constitution et certaines lois spéciales, desquelles dérivent des compétences d'attribution, mais il ne faut pas oublier la notion de compétences résiduelles.

Les principales dispositions de la Constitution en cette matière sont les articles 167 à 169, mais aussi les articles 38, 39 et 127, § 1^{er}, 128, § 1^{er}, et 130, § 1^{er}.

Au niveau législatif, les principales lois en la matière sont

- la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après LSRI),
- la loi ordinaire du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone
- la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (ci-après LSBxl).

Au niveau juridictionnel, on mentionnera aussi la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

II.1. La distribution de compétences en Belgique entre les différentes entités fédérales et fédérées

On distingue en Belgique les compétences de l'autorité fédérale, des Communautés (Communauté flamande, Communauté française et Communauté germanophone) et des Régions (Région flamande, Région wallonne et Région de Bruxelles-Capitale).

A. Nous nous proposons de débiter par les **compétences de l'autorité fédérale**. Il existe deux catégories de compétences fédérales :

- les compétences directement attribuées par la Constitution ou par une loi adoptée en vertu de celle-ci, une « loi spéciale »¹² (à savoir, par le pouvoir législatif, fédéral ou fédéré). Exemple de loi : LSRI (arts. 4 à 6) ; exemples arts de la Constitution : 142, 144-159, 160-161, 180, 195, etc., et
- les compétences résiduelles (compétences qui ne sont pas spécifiquement attribuées à une autorité).

L'autorité fédérale, outre les compétences qui lui sont expressément dévolues par ou en vertu de la Constitution, dispose en effet des compétences résiduelles et les entités fédérées possèdent seulement des compétences d'attribution¹³.

¹² En droit belge, le « législateur spécial » vise le Parlement fédéral lorsqu'il adopte des « lois spéciales ». Ces dernières sont différentes des lois ordinaires en ce qu'elles supposent des conditions de quorum et de majorités plus strictes, énoncées à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution. Pour plus d'informations, voy. Christian BEHRENDT et Martin VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Charte, 2019, n^{os} 42-45.

¹³ L'art. 35 de la Constitution, qui vise à consacrer le principe inverse (compétences d'attribution pour le niveau fédéral et compétences résiduelles pour les entités fédérées), n'est en effet pas entré en vigueur, voy. sur ce point Christian BEHRENDT et Martin VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Charte, 2019, n^o 584.

En raison de leur caractère non nommé, cerner les compétences résiduelles de l'autorité fédérale n'est pas chose aisée : le propre d'une compétence résiduelle est en effet de ne faire l'objet d'aucun texte attributif en tant que telle¹⁴.

En outre, « le défaut d'exécution apporté à certaines dispositions attributives de compétences aux entités fédérées, au même titre que l'article 35 de la Constitution, fait

¹⁴ Christian BEHRENDT et Martin VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Chartre, 2019, n^{os} 585 et 586. Parmi ces compétences résiduelles de l'autorité fédérale, on peut notamment penser :

- au droit commun des contrats, en ce compris les règles générales applicables aux baux,
- au droit des biens et de la preuve,
- aux libéralités et successions (sauf pour ce qui est de leur volet fiscal),
- au notariat, au droit judiciaire, et aux huissiers de justice,
- au cadastre et à l'enregistrement,
- au droit pénal général, à la procédure pénale et aux établissements pénitentiaires,
- aux forces armées, en ce compris l'École royale militaire, l'École royale des sous-officiers et l'Académie royale de la Marine,
- aux bases militaires de la Marine (les ports étant de compétence régionale mais cette compétence ne vise que les ports civils),
- aux aéroports militaires (l'autorité fédérale bénéficie d'une réserve de compétence expresse pour l'aéroport civil de Bruxelles-National, mais les aéroports militaires demeurent également fédéraux),
- à la sécurité publique et la police, aux milices privées et aux services de gardiennage,
- aux services de renseignements (services secrets),
- au services postaux et de téléphonie, et à la gestion du réseau internet, en ce compris au niveau de la cybersécurité,
- à la protection civile,
- aux chemins de fer autres que les trams et métros,
- aux cartes d'identité et passeports,
- aux actes d'état civil, au statut des personnes, aux règles de filiation, de mariage et de divorce,
- à la reconnaissance d'autres États et à l'établissement de relations diplomatiques avec eux, au statut diplomatique et à l'accréditation des diplomates étrangers,
- à la comparution devant des juridictions internationales ou supranationales,
- à la réglementation relative à l'accès au territoire et aux étrangers,
- au droit de la nationalité,
- aux jours fériés légaux et à l'heure légale,
- aux domaines royaux et aux dotations versées aux membres de la famille royale,
- aux archives et au dépôt légal,
- au serment des fonctionnaires et mandataires publics autres que ceux des pouvoirs subordonnés,
- à la navigation aérienne, au contrôle aérien, et aux drones,
- à la navigation maritime et aux ferries, et la navigation de plaisance, en ce compris intérieure,
- aux douanes et accises,
- aux produits pétroliers, raffinés ou non, et aux raffineries,
- aux syndicats (quant au droit du travail, il fait partie des compétences attribuées, et donc non résiduelles, de l'autorité fédérale),
- aux pensions,
- à la réglementation relative aux associations sans but lucratif et aux fondations d'utilité publique,
- à la profession de journaliste et au secret des sources journalistiques, au droit de réponse et au délit de presse,
- à l'emploi des langues en matière judiciaire et notariale, et à l'armée,
- à l'emploi des langues en matière administrative au sein de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, au sein

en sorte que lesdites compétences continuent de relever *de facto* de la compétence de l'autorité fédérale [...], de sorte que », à titre d'exemple, « la compétence plénière relative à la coopération au développement est toujours dans les mains de l'autorité fédérale »¹⁵.

À côté de la répartition des compétences *ratione materiae*, il y a aussi l'aspect *ratione loci* : on sera ainsi attentif au fait que la mer territoriale belge ne relève d'aucune région linguistique ni d'aucune Région. Seule l'autorité fédérale est donc compétente pour y régler toute matière généralement quelconque¹⁶. Un récent ouvrage tente de dresser avec la plus grande précision possible l'intégralité des compétences de l'autorité fédérale¹⁷.

B. En ce qui concerne les **Communautés**, on peut schématiser leurs compétences en quatre grands types : les matières culturelles (les beaux-arts, le patrimoine culturel, la politique de la jeunesse, les médias audiovisuels, etc.), l'enseignement (maternel, primaire, secondaire, supérieur et universitaire), ce que l'on nomme les « matières personnalisables » (qui comprend une partie de la politique de santé, les infrastructures hospitalières, l'aide aux personnes, les maisons de justice, les allocations familiales, etc.), et l'emploi des langues dans certaines situations¹⁸.

C. Au niveau des compétences des **Régions**, on peut notamment citer : l'aménagement du territoire, l'environnement et la politique de l'eau, la rénovation rurale et la conservation de la nature, le logement, l'agriculture et la pêche maritime, certaines prérogatives en matière économique, une partie de la politique de l'énergie (voir *infra*), les travaux publics, la tutelle administrative générale sur les communes et provinces, le transport routier et fluvial, les aéroports régionaux, les ports et les digues, le bien-être des animaux, etc.¹⁹.

D. On notera pour finir qu'il existe aussi des compétences dites « parallèles », c'est-à-dire des prérogatives que tant l'autorité fédérale que les Communautés que les Régions possèdent chacune pour ce qui la concerne, dans son domaine d'activité respectif. Tel est notamment le cas des infrastructures (il y a des infrastructures fédérales comme les gares, les palais de justice ou les prisons, il y a des infrastructures communautaires comme les écoles, bibliothèques ou musées, et il y a des infrastructures régionales comme les routes autoroutes et les ports). La recherche scientifique est également une compétence parallèle (chaque entité est compétente pour la recherche scientifique afférente à son domaine de compétence), et il va de même pour la prérogative de procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique.

de la région de langue allemande et à l'étranger,

- aux institutions biculturelles, au sein de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et à l'étranger,
- à la fixation du montant maximal autorisé pour les dépenses électorales, à l'exception du niveau local,
- à la protection de la santé publique,
- etc.

¹⁵ Christian BEHRENDT et Martin VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Chartre, 2019, n° 587.

¹⁶ Christian BEHRENDT et Martin VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Chartre, 2019, n° 588.

¹⁷ Karel REYBROUCK et Stefan SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Anvers, Intersentia, 2019, 892 pages.

¹⁸ Pour une énumération plus complète des compétences des Communautés, voy. Christian BEHRENDT et Martin VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Chartre, 2019, nos 589-649. Voy. aussi, pour un exposé particulièrement détaillé sur les compétences des Communautés, Bruno SEUTIN et Geert VAN HAEGENDOREN (éds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Bruges, Die Keure, 2017, 551 pages.

¹⁹ Pour une énumération plus complète des compétences des Régions, voy. Christian BEHRENDT et Martin VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Chartre, 2019, nos 664-695. Voy. aussi, pour un exposé particulièrement détaillé sur les compétences régionales, Bruno SEUTIN et Geert VAN HAEGENDOREN (éds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, Die Keure, 2016, 496 pages.

Le fait de pouvoir ériger des comportements en infraction et de les assortir de peines est également une compétence parallèle²⁰.

II.2. L'adage *in foro interno, in foro externo*

Il convient à ce stade d'examiner un concept-clef du fédéralisme belge, l'adage *in foro interno, in foro externo*²¹. Celui-ci désigne la possibilité d'un État fédéral d'octroyer à ses entités fédérées une prérogative en matière de relations internationales, selon la règle que ce que celles-ci peuvent faire en droit interne, elles le peuvent aussi en droit international. Il s'agit donc là, pour les entités fédérées, d'une compétence « dérivée » de leurs compétences principales, on parle également de « compétence parallèle »²². Cette situation est exceptionnelle dans le monde²³. Rares sont les États organisés selon le modèle du fédéralisme à avoir donné, dans leur structure constitutionnelle interne, un tel degré d'achèvement à cet adage²⁴. Sont ici visés les traités qui portent exclusivement sur des matières régionales et/ou communautaires (nous reviendrons sur cette notion *infra*).

Il faut cependant immédiatement ajouter – et ce point est à notre sens souvent insuffisamment mis en exergue par les juristes belges – que l'adage *in foro interno, in foro externo* n'est jamais qu'un précepte de droit interne de l'État qui l'émet, en l'occurrence le Royaume de Belgique : il est donc en tant que tel inopposable aux autres États du monde, ceux-ci étant fondés à invoquer le principe de base qui gouverne les relations internationales – en ce compris des pays à structure fédérale – ; et ce principe est que les États sont uns et indivisibles aux yeux du droit des Gens. Ce précepte est notamment consacré par l'article 2 de la célèbre Convention de Montevideo du 26 décembre 1933, qui porte :

²⁰ Pour plus de précisions sur les compétences parallèles, voy. Christian BEHRENDT et Martin VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Charte, 2019, n^{os} 706-716.

²¹ Sur la conclusion des traités en droit public belge dans les ouvrages généraux, voy. not. André ALEN et Koen MUYLLE, *Handboek van het Belgische Staatsrecht*, Malines, Wolters Kluwer, 2011, pp. 748-761 ; Johan VANDE LANOTTE et al., *Belgisch Publiekrecht* (tome 1), Bruges, die Keure, 2015, pp. 733-754. Pour un ouvrage spécifique, voy. Judo FRANK et Godfried GEUDENS (dirs.), *Internationale betrekkingen en federalisme. Staatsrechtconferentie 2005 Vlaamse Juristenvereniging*, Bruxelles, Larcier, 2006, 308 pages.

²² Géraldine ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *Administration publique – Trimestriel*, 2018, pp. 367-416, ici p. 389.

²³ Sur ce point, voy. Uwe LEONARDY, « Treaty-Making-Powers and Foreign Relations of Federated Entities », in Bruno COPPIETERS, David DARCHIASHVILI and Natella AKABA (éds.), *Federal Practice – Exploring Alternatives for Georgia and Abkhazia*, Bruxelles, VUB University Press, 2000, pp. 151-168, spéc. pp. 160-163. Sur la possibilité pour les cantons suisses de conclure des traités, voy. par exemple Andreas AUER, Giorgio MALINVERNI et Michel HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, volume I, 3^e édition, Berne, Stämpfli, 2013, pp. 446-447, et Federica DE ROSSA GISIMUNDO, *La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé – Suisse*, Unité Bibliothèque de droit comparé, Direction générale des Services de recherche parlementaire (DG EPRS), Secrétariat général du Parlement européen, 2018. Cette compétence est subsidiaire, en ce sens que les cantons ne peuvent l'exercer qu'à la condition que la Confédération n'ait pas conclu elle-même de traité dans le domaine en question. D'autre part, sur le plan procédural, les relations des cantons avec l'étranger ne peuvent en principe avoir lieu que par l'intermédiaire de la Confédération. Voy. également l'article 32 de la Loi fondamentale allemande, qui prévoit que « [d]ans la mesure de leur compétence législative, les Länder peuvent, avec l'approbation du gouvernement fédéral, conclure des traités avec des États étrangers » (*Conclusion des traités – Expression par les États du consentement à être liés par un traité*, Conseil de l'Europe, La Haye, Kluwer Law International, 2001, p. 36), et Sebastian GRAF VON KIELMANSEGG, *Ratifikation völkerrechtlicher Verträge: eine rechtsvergleichende Perspektive – Deutschland*, Unité Bibliothèque de droit comparé, Direction générale des Services de recherche parlementaire (DG EPRS), Secrétariat général du Parlement européen, 2018.

²⁴ Sur ce principe, voy. not. Jan VELAERS, « 'In foro interno et in foro externo' : de internationale bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten », in Frank JUDO et Godfried GEUDENS (éds.), *Internationale betrekkingen en federalisme, Staatsrechtconferentie 2005 Vlaamse Juristenvereniging*, Gand, Larcier, 2006, pp. 3-86.

« L'État fédéral constitue une seule personne devant le Droit international »²⁵.

En d'autres termes, l'affirmation selon laquelle, au sein de la Belgique, les Régions peuvent conclure des traités internationaux dans les matières régionales et les Communautés dans les matières communautaires, aussi vraie qu'elle soit, ne doit pas faire oublier qu'il s'agit là non d'un principe de droit international, mais d'une règle spécifique de droit interne belge, règle dont les destinataires sont les seules autorités belges et non les autres États du monde : nul autre État n'est tenu par elle. Dans la même veine, l'article 15 de la loi spéciale de réformes institutionnelles (ci-après LSRI), aux termes duquel « l'État [fédéral] ne garantit aucun des engagements pris par la Communauté ou par la Région » est une règle de droit national belge interne ; son invocabilité par l'autorité fédérale devant une juridiction internationale paraît incertaine, voire sujette à de fortes cautions²⁶.

On le voit, l'adage *in foro interno, in foro externo* dépend, pour être pleinement efficace, aussi de la bonne volonté des autres Hautes parties contractantes. Une solution de compromis peut toutefois être d'adjoindre à un traité situé purement dans les matières des entités fédérées, un petit bout de texte qui porte sur un point de compétence de l'autorité fédérale : de la sorte, le traité peut être conclu par le Roi en tant que Chef de l'État et les apparences sont sauvées (nous reviendrons sur la notion de traité mixte *infra*). De plus, l'adage est par ailleurs entouré d'un certain nombre de garde-fous (voy. *infra*).

Les prérogatives tirées de cet adage valent donc pour toutes les entités fédérées du pays, à savoir la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, mais également aux deux « petites » Communautés, à savoir la Commission communautaire française (COCOF)²⁷ et la Commission communautaire commune (COCOM)²⁸. Ces prérogatives font d'ailleurs régulièrement l'objet d'accords de coopération entre les entités, qui sont des sortes des traités « intrafédéraux »²⁹. Nous y reviendrons.

²⁵ Convention concernant les droits et devoirs des États, adoptée par la septième Conférence internationale américaine, signée à Montevideo, le 26 décembre 1933, *Recueil des Traités de la Société des Nations*, vol. 165 (1936), n° 3802. Il s'agit d'une convention inter-américaine, mais comme on le sait, son contenu peut être tenu pour l'état du droit international coutumier en la matière.

²⁶ Ainsi, en droit de l'Union, lorsque la C.J.U.E. constate un manquement aux règles de l'Union commise par une entité fédérée belge, c'est la Belgique qui est condamnée et non spécifiquement cette entité fédérée. Sur ce point voy. aussi *infra*, note 47.

²⁷ Le principe *in foro interno, in foro externo* s'applique à la COCOF lorsqu'elle agit dans les matières dont l'exercice lui a été conféré par la Communauté française en application de l'article 138 de la Constitution. En effet, dans ce cas, le collège de la COCOF (c'est-à-dire son gouvernement) est compétent pour conclure les traités dans ces matières (voy. l'accord de coopération du 30 avril 1998 entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française, *Moniteur belge*, 2 décembre). Il est exact que l'article 167, § 3, de la Constitution ne mentionne pas le collège de la COCOF parmi les titulaires du *treaty making power*, mais l'article 138 y déroge implicitement mais certainement. La section de législation a également conclu en ce sens (C.E. (sect. lég.), avis du 18 mars 1998, *Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, 1997-98, n° 239/1, p. 10). Quant à la formalité de l'assentiment, c'est l'assemblée de la COCOF (donc son parlement) qui y procède (voy. à titre d'exemple le décret de la Commission communautaire française du 5 décembre 2013 portant assentiment du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de communications, adopté à New York le 19 décembre 2011, *Moniteur belge*, 30 mai 2014).

²⁸ Pour la COCOM, voy. cependant ci-après, point II.3.2.

²⁹ "Intrafederale" verdragen, selon l'expression de Yves PEETERS, « De uitvoering, wijziging en beëindiging van samenwerkingsakkoorden als bindende, intrafederale verdragen », *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2015, pp. 198-221, ici p. 200.

II.3. Les types de traités

En droit interne belge, il existe une dichotomie propre entre divers types de traités. Ces derniers peuvent être classés en plusieurs catégories, selon les matières qu'ils couvrent. On distingue ainsi les traités exclusifs fédéraux (II.1.1.), les traités exclusifs régionaux ou communautaires (II.1.2.) et les traités mixtes (II.1.3.).

Cette distinction est indissociable de la description de leur respectif régime juridique applicable.

II.3.1. Les traités exclusifs fédéraux

Les traités exclusifs fédéraux visent les matières qui relèvent exclusivement de l'autorité fédérale. Ces matières peuvent être de nature régaliennne comme la défense, la police, ou la justice, mais elles peuvent également avoir d'autres objets fédéraux comme le droit des contrats, l'accès au territoire pour les étrangers, le contrôle aérien, les douanes et accises, les services postaux, les pensions. Nous avons donné un inventaire sommaire des compétences fédérales ci-dessus.

Pour ces traités, c'est le Roi qui est compétent pour négocier, *signer* et *ratifier* les traités (article 167, § 2, de la Constitution). Quant à l'assentiment, il devra être fourni par la Chambre des représentants.

À l'exception des lois qui donnent assentiment à un traité qui modifie le tracé des frontières internationales du Royaume, qui relèvent des matières bicamérales atténuées et dont le projet peut, à ce titre, être évoqué par le Sénat (article 78, 2°, de la Constitution), les lois d'assentiment relèvent de la seule compétence de la Chambre des représentants (article 74 de la Constitution). Cette exclusion du Sénat vaut même à l'égard des traités les plus importants, comme ceux qui modifient les actes fondateurs de l'Union européenne ou qui complètent la Convention européenne des droits de l'homme.

II.3.2. Les traités exclusifs fédérés

L'article 167, § 3, de la Constitution prévoit que

« [I]es Gouvernements de communauté et de région (...) concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Parlement. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement ».

Sont ici visés les traités qui portent exclusivement sur des matières régionales et/ou communautaires³⁰.

La loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI) prévoit quant à elle que « [l']assentiment aux traités dans les matières qui relèvent de sa compétence, est donné par le Parlement concerné » (article 16, § 1^{er}, de la LSRI). Ces traités « sont présentés au Parlement compétent par son Gouvernement » (article 16, § 2, alinéa 1^{er} de la LSRI).

Les articles 4, alinéa 3, et 63 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises (LSBxl)³¹ ainsi que 5 de la loi sur la Communauté germanophone³² rendent cette disposition applicable à la Région de Bruxelles-Capitale, à la Commission communautaire commune et à la Communauté

³⁰ Voir *supra*, point II.1.

³¹ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *Moniteur belge*, 14 janvier.

³² Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, *Moniteur belge*, 18 janvier 1984.

germanophone. Quant à la Commission communautaire française, elle dispose également de cette prérogative lorsqu'il est fait application de l'article 138 de la Constitution.

On notera en revanche que, pour ce qui est de la COCOM, le collège réuni – son gouvernement – ne dispose pas du pouvoir de conclure les traités dans les matières qui ressortissent à la compétence de la COCOM (ces matières sont les matières personnalisables communes aux deux Communautés au sein de la région bilingue de Bruxelles-Capitale). C'est donc le Roi (entendez : le gouvernement fédéral) qui conclut les traités exclusifs de la COCOM, et ceci en vertu de sa compétence résiduelle³³. Cela étant, aucun cas d'application ne nous est connu. En revanche, l'assemblée réunie – le Parlement de la COCOM – est bien investie de la compétence de donner l'assentiment aux traités qui relèvent de sa compétence (article 63 de la LSBxl)³⁴.

Toutes les entités fédérées du Royaume disposent donc du *treaty-making power*, avec la nuance pour la COCOM que nous venons de faire.

En application de l'article 167, § 4, de la Constitution, le démembrement de ce *treaty-making power* est toutefois soumis à certaines formalités destinées à encadrer l'exercice de leur compétence internationale par les entités fédérées. L'autorité fédérale conserve en effet des moyens d'action au cours de la négociation d'accords internationaux, par les entités fédérées, dans le cadre de matières relevant de leur compétence exclusive. Nous y reviendrons.

II.3.3. Les traités mixtes

Enfin, la troisième catégorie de traités est celle des traités mixtes. Ceux-ci ont, comme leur nom l'indique, un contenu qui ne peut pas être rattaché exclusivement à un type d'entité. Cela vise tant des instruments internationaux qui visent une matière homogène mais dont la compétence est, en droit interne, éclatée.

Tel est par exemple le cas dans le domaine de l'énergie, matière en principe régionale mais parsemée d'exceptions de compétence au profit de l'autorité fédérale (ainsi, l'autorité fédérale est compétente pour la production, le transport et les tarifs en matière d'énergie, et pour tout ce qui concerne l'énergie nucléaire). L'illustration la plus classique d'un traité mixte est le TUE ou le TFUE, dès lors que ces traités concernent à la fois des matières de l'autorité fédérale (PESC, CJAI, transport ferroviaire et aérien, droit bancaire et droit de la concurrence, etc.), des Communautés (enseignement, culture, enfance, santé, médias), et des Régions (transport routier et fluvial, agriculture, environnement, etc.).

On peut aussi songer au Traité CETA, négocié par l'Union européenne, qui est un traité 'doublement mixte', puisqu'il est à qualifier de mixte à la fois au niveau de l'Union européenne et en droit interne belge. Nous reviendrons sur ce traité *infra*.

Les traités mixtes sont conclus par l'autorité fédérale ainsi qu'une ou plusieurs entités fédérées. La Constitution (article 167, § 2) consacre le principe que c'est au Roi qu'il revient de conclure les traités mixtes. De plus, elle prévoit en son article 167, § 4, qu'une loi spéciale en arrête les modalités précises. C'article 92bis, § 4ter, de la LSRI qui procure exécution à cette

³³ Dans le même sens, André ALEN et Koen MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, 2^e édition, Malines, Kluwer, 2011, p. 755, Charles-Étienne LAGASSE, « Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale », *C.H. CRISP*, n° 1549-1550 (1997), p. 28, et Jean-Philippe PAUWELS, « Les traités internationaux : quels pouvoirs pour les commissions communautaires ? », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1997, pp. 107-120, ici p. 116.

³⁴ Voy. par exemple l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 25 novembre 2010 portant assentiment à la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée à New York le 20 décembre 2006, *Moniteur belge*, 7 décembre.

disposition, en chargeant à son tour l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions de conclure un accord de coopération à cet effet.

Cet accord de coopération a été conclu le 8 mars 1994 ; il s'agit de l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes³⁵ (il ne faut pas confondre cet accord de coopération avec un autre, conclu le même jour mais ayant un intitulé différent).

L'article 8 de cet accord prévoit que les traités mixtes sont signés par le ministre fédéral des Affaires étrangères ainsi que par le ou les ministre(s) fédéré(s) compétent(s). Toutes les entités fédérées doivent donner leur assentiment avant que la ratification peut intervenir³⁶ : cette dernière est fournie par le Roi (gouvernement fédéral). L'assentiment donné par les différents Parlements concernés précède nécessairement l'opération de ratification, pour laquelle le Roi est compétent³⁷.

Si le Roi procédait à la ratification du traité sans disposer de l'assentiment de toutes les entités impliquées, il commettrait une illégalité. Celle-ci s'expose à une sanction par le Conseil d'État (en effet, la ratification prenant la forme d'un arrêté royal, il pourrait être entrepris dans le cadre d'un recours en annulation devant le Conseil d'État³⁸).

II.4. Système moniste/dualiste

Il est aussi utile de positionner l'ordre juridique belge par rapport à l'ordre juridique international. Comme on le sait, il existe dans ce contexte *deux grandes Écoles de pensée*, à savoir le monisme et le dualisme. Il n'est pas besoin de faire ici la présentation des principales thèses de ces deux Écoles, chose que nous avons faite dans une contribution antérieure³⁹.

L'ordre juridique belge relève résolument de l'école moniste.

L'acte qui fait pénétrer le traité dans l'ordre juridique interne de la Belgique est l'*assentiment parlementaire*. Sans assentiment, le traité – s'il a été ratifié par la Belgique – n'existe que sur la scène internationale mais ne peut être invoqué devant un juge interne. L'assentiment est donc une condition nécessaire pour l'applicabilité du traité dans l'ordre juridique interne et, partant, pour son invocabilité devant les juridictions internes.

II.5. Responsabilité de l'État

Enfin, il conviendra de consacrer quelques lignes à la responsabilité internationale de la Belgique. Dans ce cadre, on accordera une attention toute particulière à l'Accord de

³⁵ *Moniteur belge*, 17 décembre 1996.

³⁶ Article 9 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes.

³⁷ Article 12 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes.

³⁸ Encore qu'à notre connaissance, aucun précédent en cette matière n'existe – le Conseil d'Etat n'a, d'après la documentation en notre possession, jamais dû connaître d'un recours dirigé contre un arrêté royal procédant à la ratification d'un traité international.

³⁹ Christian BEHRENDT, « Les notions de monisme et dualisme », in *Liber amicorum Michel Melchior*, Limal Anthemis, 2010, pp. 867-879, disponible à l'adresse <https://orbi.uliege.be/handle/2268/66432>. Voy. aussi *sujet* Christian BEHRENDT et Frédéric BOUHON, *Introduction à la Théorie générale de l'État – Manuel*, 3e éd., Bruxelles, Larcier, 2014, n^{os} 480-490.

coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes (ci-après « accord de coopération de 1994 »)⁴⁰.

La possibilité (et le risque) pour un État de voir sa responsabilité mise en cause pour non-respect d'un traité international est en effet primordiale en droit interne, *a fortiori* dans un État qui connaît l'adage *in foro interno, in foro externo*. Deux aspects peuvent être soulignés ; il s'agit d'une part de la primauté de l'autorité fédérale sur les entités fédérées et son pouvoir de substitution (II.5.1.) et d'autre part de l'accès des Régions et Communautés aux juridictions internationales (II.5.2.).

II.5.1. Droits de substitution et de suspension temporaire

La responsabilité de l'État belge déroge au principe de l'exclusivité des compétences puisque, en tout état de cause, l'État est un et un seul sur la scène internationale. Ceci explique que le droit belge réserve en la matière une primauté à l'autorité fédérale. Celle-ci dispose en effet de la possibilité d'agir postérieurement à la conclusion d'un traité, même exclusif fédéré, au stade de l'exécution de celui-ci (article 169 de la Constitution). Cette faculté d'action est toutefois subordonnée au respect de conditions relativement strictes.

Tout d'abord, conformément à l'article 169 de la Constitution, l'article 16, § 3, de la LSRI prévoit un *droit de substitution temporaire* au bénéfice de l'autorité fédérale dans l'hypothèse où l'État aurait été condamné par une juridiction internationale ou supranationale du fait du non-respect d'une obligation internationale ou supranationale par une Communauté ou une Région⁴¹. L'autorité fédérale pourrait alors se substituer à l'entité fédérée défaillante pour l'exécution du dispositif de la décision, à condition toutefois que la Communauté ou la Région ait été mise en demeure trois mois auparavant par un arrêté royal motivé et délibéré en Conseil des ministres, ce délai pouvant être abrégé en cas d'urgence, que la Communauté ou la Région ait été associée par l'autorité fédérale à l'ensemble de la procédure de règlement du différend, y compris la procédure juridictionnelle internationale, et que l'autorité fédérale ait respecté l'accord de coopération prévu à l'article 92bis, § 4ter, de la LSRI. Ce droit de substitution de l'autorité fédérale est temporaire : les mesures prises par celle-ci cessent de produire leurs effets à partir du moment où la Communauté ou la Région s'est conformée au dispositif de la décision de la juridiction internationale ou supranationale. Ce droit de substitution temporaire de l'autorité fédérale est susceptible de s'appliquer aux obligations qui pèsent sur les Communautés et les Régions et qui sont issues tant de traités exclusifs fédérés que de traités mixtes.

Lors de la sixième réforme de l'État (2014), un mécanisme similaire et assoupli a été introduit dans la LSRI pour ce qui concerne les obligations internationales ou supranationales qui pèsent en *matière climatique* sur les Communautés et les Régions (article 16, § 4, de la LSRI). Plusieurs conditions doivent être réunies. On relèvera notamment que la condamnation de l'entité fédérée par une juridiction internationale ou supranationale n'est pas ici une condition de l'exercice par l'autorité fédérale de son droit de substitution temporaire, et qu'une discussion au sein du Comité de concertation est requise.

Dans le cadre du premier mécanisme comme du second, une récupération des frais encourus par l'État en raison de la méconnaissance par une entité fédérée d'une obligation internationale ou supranationale est organisée par le législateur spécial. Cette récupération peut prendre la forme d'une retenue sur les moyens financiers qui doivent être transférés à

⁴⁰ *Moniteur belge*, 19 juillet 1996.

⁴¹ Aucun droit de substitution n'est organisé en cas de défaillance de la COCOM (Emmanuel VANDENBOSSCHE, « De nieuwe regeling inzake het substitutierecht en het Overlegcomité », *Chroniques de droit public – Publiekrechtelijke chronieken*, 2014, pp. 211-212).

l'entité fédérée concernée en vertu d'une loi de financement. Son montant doit être déterminé dans le respect du principe de proportionnalité ; il pourra par exemple couvrir les coûts de procédure encourus par l'autorité fédérale, ou encore les amendes auxquelles l'État aura été condamné⁴².

En second lieu, l'autorité fédérale dispose de la possibilité de *suspendre l'exécution* des traités exclusifs fédérés (article 81, § 5, de la LSRI). La mise en œuvre d'une telle faculté doit avoir lieu dans le respect des procédures relatives à la suspension par le Roi des négociations menées par un exécutif communautaire ou régional en vue de la conclusion d'un traité, prévues aux §§ 3 et 4 de la même disposition. Les cas dans lesquels l'autorité fédérale peut intervenir sont limités à ceux dans lesquels il ressortirait d'une décision ou d'un acte de l'État que les relations entre la Belgique et la partie cocontractante sont rompues, suspendues ou gravement compromises, ou alors que le traité est contraire aux obligations internationales ou supranationales de la Belgique. Un tel arrêté pourrait faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, conformément à l'article 26bis des LCCE.

Tant le droit de substitution que le droit de suspension de l'autorité fédérale n'ont à ce jour jamais trouvé à s'appliquer.

II.5.2. Accès aux juridictions internationales

Les entités fédérées ne disposent pas de la faculté de saisir directement une juridiction internationale ou supranationale. Cela étant, l'article 81, § 7, de la LSRI leur donne la possibilité, dans les matières qui relèvent de leur compétence, de requérir l'autorité fédérale pour citer devant une telle juridiction une personne juridique de droit international, autrement dit un État étranger ou une organisation internationale.

On notera aussi que, devant ces juridictions internationales (en ce compris la Cour de justice de l'Union européenne à Luxembourg ou la Cour européenne des Droits de l'homme à Strasbourg), seule l'autorité fédérale est en principe habilitée à comparaître et à représenter les intérêts de l'État belge ; autrement dit, même dans les litiges qui portent sur des matières qui, en droit public belge interne, ressortissent aux compétences des entités fédérées, c'est en principe l'autorité fédérale qui désigne les avocats ou les représentants habilités à plaider au nom de la Belgique.

Pour prendre un exemple, si la CJUE est appelée à statuer sur un recours en manquement dirigé contre le Royaume de Belgique, au motif que la Région wallonne n'a pas transposé une directive dans les délais impartis, la défense devant la Cour est en principe assurée par l'autorité fédérale et non par les autorités régionales wallonnes ; les avocats ou agents qui comparaitront devant la Cour sont donc désignés par le ministre fédéral des affaires européennes⁴³. Cela étant, il est possible de convenir, au sein de la Conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE), qui réunit les gouvernements fédéral et fédérés, de confier la défense de la position de la Belgique à une entité fédérée.

Pour ce qui est, d'autre part, des différends dits « mixtes », c'est-à-dire des contentieux qui portent à la fois sur des matières fédérales et fédérées, ils sont régis par un accord de coopération du 11 juillet 1994⁴⁴. Cet accord réserve lui aussi la représentation de la Belgique à

⁴² *Doc. parl.*, Sénat, session extraordinaire 1991-92, n° 457/1, p. 3.

⁴³ Pour une illustration en ce sens voy. CJUE, arrêt du 17 octobre 2013, *Commission européenne c. Royaume de Belgique*, C-533/11, *J.O.U.E.*, série C, n° 367, du 4 décembre 2013.

⁴⁴ Accord de coopération du 11 juillet 1994 concernant les modalités suivant lesquelles des actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale suite à un différend mixte, *Moniteur belge*, 1^{er} décembre.

un « fonctionnaire fédéral »⁴⁵. L'accord est toutefois uniquement applicable lorsque la Belgique est la partie *demanderesse* dans un différend mixte⁴⁶ ; lorsqu'elle y est *défenderesse*, l'autorité fédérale agit au titre de ses compétences de principe, conformément à l'article 167, § 1^{er}, première phrase, de la Constitution.

Lorsque la Belgique se fait *condamner* par une juridiction internationale, telle que la CJUE, cette condamnation vise la personne de droit international public « Royaume de Belgique » et non une entité fédérée ; si donc la Belgique est condamnée par la CJUE au paiement d'une amende, cette pénalité est à acquitter par l'autorité fédérale (puisque c'est elle qui, conformément à l'article 167, § 1^{er}, première phrase, de la Constitution, dirige les relations internationales). Le droit de l'Union européenne se désintéresse ensuite de la question si l'autorité fédérale est fondée en droit interne à en exiger, une fois l'arrêt rendu, le remboursement par la Région wallonne⁴⁷.

⁴⁵ Article 7 de l'accord de coopération du 11 juillet 1994 concernant les modalités suivant lesquelles des actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale suite à un différend mixte.

⁴⁶ Commentaire des articles, commentaire sous l'article 2 (*Moniteur belge*, 1^{er} décembre 1994, p. 29758).

⁴⁷ CJUE, arrêt du 17 octobre 2013, *Commission européenne c. Royaume de Belgique*, C-533/11, cité ci-dessus.

III. Acteurs impliqués

Avant que le processus de fédéralisation de l'État ne soit mis en marche, la direction des relations internationales était le monopole du Roi (entendez l'exécutif national). C'est lui qui était chargé de la négociation des traités de paix, d'alliance et de commerce, et de leur conclusion. Les traités de commerce et ceux qui pouvaient grever l'État ou lier individuellement des Belges n'avaient d'effet en droit interne qu'après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des représentants et du Sénat⁴⁸.

Dès 1970, les Conseils culturels reçoivent la compétence de régler par décret la coopération internationale dans les matières culturelles⁴⁹. C'est au législateur spécial⁵⁰ qu'il revient de déterminer les contours exacts de cette compétence⁵¹. En 1980, le législateur spécial prévoit que les Parlements communautaires donnent leur assentiment aux traités relatifs aux matières communautaires autres que l'emploi des langues⁵² ; par contre, la prérogative de proprement conclure ces traités est laissée au Roi, en prévoyant simplement que les exécutifs (aujourd'hui on dirait : les gouvernements) des Communautés seront associés aux négociations⁵³.

C'est lors de la quatrième réforme de l'État, en 1993, qu'est adopté l'actuel article 167 (anciennement 68) de la Constitution. Il accorde aux Communautés mais aussi aux Régions la compétence de régler la coopération internationale, y compris la conclusion des traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences⁵⁴. Le *ius tractati* est ainsi démembré : les gouvernements fédéral, communautaires et régionaux sont investis de la compétence de conclure, chacun pour ce qui le concerne, les traités qui portent sur les matières relevant de la compétence de leur Parlement (avec la petite nuance mentionnée *supra* pour la COCOM). Corrélativement, il revient aux Parlements fédéral, de Communauté et de Région de leur donner assentiment⁵⁵. Il convient donc de tenir à l'esprit les différents types de traités en droit belge (déjà expliqués, voir *supra*, II.3.).

On l'a déjà mentionné, plusieurs entités (fédérale et/ou fédérées) peuvent être associées au processus de conclusion des traités, il s'agit là d'une division de type horizontale qui découle du fédéralisme belge. En outre, une autre division existe, verticale cette fois-ci, et qui distingue entre les différents pouvoirs. Nous évoquerons le rôle du pouvoir exécutif, incarné par le ou les gouvernement(s) (III.2.) ainsi que le pouvoir législatif (III.3.). Mais tout d'abord, il convient d'opérer un détour par la figure du Roi, non pas comme simple signataire effacé (rouage formel d'un pouvoir en définitive uniquement concentré dans les mains du gouvernement), mais comme véritable acteur individuel, et ce dans une perspective historique (III.1.).

⁴⁸ Ancien article 68 de la Constitution.

⁴⁹ Ancien article 59bis, § 2, alinéa 1^{er}, 3^o, de la Constitution.

⁵⁰ Sur la notion de « loi spéciale », voir *supra*, note subpaginale 12.

⁵¹ Voy. la loi, aujourd'hui abrogée, du 20 janvier 1978 réglant les formes de la coopération culturelle internationale en application de l'article 59bis, § 2, de la Constitution, *Moniteur belge*, 25 janvier.

⁵² Ancien article 16 de la LSRI.

⁵³ Ancien article 81 de la LSRI.

⁵⁴ Révision constitutionnelle du 5 mai 1993, *Moniteur belge*, 8 mai.

⁵⁵ Sur ce point, voy. Jeroen VAN NIEUWENHOVE, « Bevoegdheidsverdeling en verdragen », in Frank JUDO et Godfried GEUDENS (éds.), *Internationale betrekkingen en federalisme, Staatsrechtsconferentie 2005 Vlaamse Juristenvereniging*, Gand et Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 87-146.

III.1. Le Roi

Il importe avant toute chose de se pencher sur les pouvoirs du Souverain en matière de politique extérieure. En effet, comme on l'a vu, c'est le Pouvoir exécutif, ou plutôt *les* pouvoirs exécutifs, qui est (sont) compétent(s) en matière internationale. Or, ce pouvoir est composé, au niveau de l'autorité fédérale, à la fois du gouvernement et du Roi. Avant de se pencher sur le gouvernement, qui détient de nos jours la plénitude des prérogatives internationales, il convient de faire un saut dans le temps. En effet, le Roi des Belges a cherché au début de l'histoire du Royaume, à exercer lui-même certaines prérogatives de politique extérieure. Nous nous baserons pour cette section sur l'ouvrage magistral de l'historien belge Jean STENGERS, *L'Action du Roi en Belgique depuis 1831*, qui retrace l'évolution des prérogatives personnelles, tant juridiques que d'influence, du Souverain depuis l'indépendance belge⁵⁶.

La magistrature du Roi en matière diplomatique tout d'abord, est surtout une magistrature d'influence. En effet, l'article 106 de la Constitution, qui prévoit le contreseing ministériel pour tous les actes du Roi, joue pleinement. On remarque toutefois, dans l'histoire belge, de retentissantes inflexions à cet obstacle de principe. Ainsi, en 1854, Léopold I^{er}, bien décidé à rendre visite à l'Empereur Napoléon III à Boulogne, se heurte au refus de son gouvernement, qui lui reproche alors de mettre en péril la neutralité de la jeune Nation⁵⁷. Le Roi tient cependant bon, et fort du soutien de sa nièce, la Reine Victoria d'Angleterre, il se rendra finalement bien à la rencontre. Le Prince Albert, mari de Victoria, critiquera vertement cette « interférence » des ministres belges⁵⁸. Cette anecdote est en réalité révélatrice d'un règne particulier, celui du premier souverain des Belges, dont l'action diplomatique importante fut une exception dans l'histoire du pays. En effet, tous ses successeurs se tiendront ensuite à un rôle de retrait de l'action du gouvernement. Comme le souligne STENGERS, « Léopold I^{er}, dans son action diplomatique, travaille simultanément sur deux registres : il s'occupe d'une part de ce qu'il nomme la "grande politique", et d'autre part il conduit la politique étrangère du pays, ou y participe »⁵⁹. À l'image d'un « prince d'Ancien Régime »⁶⁰, Léopold préside aux grands choix de politique internationale de la Belgique qui constitue son domaine réservé, fort d'un dense tissu de relations personnelles dans toute l'Europe et au-delà. Cette chasse gardée du Roi transparait d'ailleurs parfois jusque dans la nomination des diplomates⁶¹. En ce qui concerne plus précisément le domaine des traités internationaux, le Roi, bien qu'il doive composer avec le contreseing ministériel (il faut se garder de penser que ses ministres acquiesçaient aveuglement à tous ses desiderata), est toutefois réellement à la barre en matière de négociation et de ratification de ceux-ci. À titre d'exemple, « la réduction, en 1838, de la dette mise à la charge de la Belgique par le traité de 1831 » est un haut fait d'armes personnel de Léopold⁶².

La chasse gardée du trône en matière internationale s'est éteinte à la mort de son premier récipiendaire (Léopold I^{er} décède en 1865), nul Roi ne s'est dans la suite plus permis de mener

⁵⁶ Jean STENGERS, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831, Pouvoir et influence*, Bruxelles, Racine, 3^e éd., 2014, 431 pages.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 256.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 257.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 259.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 259.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 264-265.

⁶² *Ibid.*, p. 266.

une politique étrangère parallèle à celle du gouvernement⁶³, les Affaires étrangères étant désormais administrées uniquement par le gouvernement et son ministre attitré.

La Constitution, en ses articles 167 à 169 qui traitent des relations internationales et qui font à plusieurs reprises état du terme « le Roi », doit donc se lire comme visant non pas le Roi en tant que personne physique, mais le gouvernement fédéral, agissant en tant que gouvernement du Roi. Il importe dès lors d'examiner le rôle propre du gouvernement fédéral, de même que les gouvernements des Communautés et des Régions.

III.2. Le gouvernement

Vu l'adage *in foro interno, in foro externo*, il importe de consacrer deux sous-sections distinctes au pouvoir exécutif en raison du niveau de pouvoir en question : l'autorité fédérale (III.2.1.) ou les entités fédérées (III.2.2.).

III.2.1. Le gouvernement fédéral

Comme le prévoit l'article 167, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution, c'est au Roi (entendu pour cette section III.2. comme « le gouvernement fédéral ») qu'il revient de diriger les relations internationales⁶⁴. Depuis 1993, la Constitution énonce que cette prérogative du Roi ne porte pas préjudice à la compétence des Communautés et des Régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion des traités, dans les matières qui relèvent de leurs attributions. Il s'agit là de l'application de l'adage *in foro interno, in foro externo, vu supra*.

De la compétence relative à la direction des relations internationales découle la compétence exclusive du Roi – et donc de l'autorité fédérale – de reconnaître les autres États. L'exercice de cette compétence a lieu au moyen d'un arrêté royal de reconnaissance⁶⁵. Cette prérogative se déduit logiquement de l'article 167, § 1^{er}, de la Constitution⁶⁶. Corrélativement, elle comprend la compétence d'accréditer les diplomates belges, tels que les ambassadeurs et les consuls, dans les États étrangers, et de fixer leur statut⁶⁷. À l'appui d'une telle déduction, l'article 107, alinéa 2, de la Constitution prévoit en effet expressément que c'est au Roi qu'il revient de nommer « aux emplois (...) de relation extérieure »⁶⁸. Cette prérogative inclut la compétence pour le Roi d'accorder l'agrément à l'individu qu'un État tiers envisage d'accréditer comme

⁶³ A cette affirmation, ils convient cependant d'adjoindre deux importants bémols, à savoir la politique d'Afrique de Léopold II et la politique étrangère personnelle de Léopold III, dans les mois immédiatement antérieurs à l'entrée de la Belgique dans la Seconde Guerre mondiale, en 1939-1940. Sur ces points, voy. notamment les belles contributions de Jean STENGERS

- pour ce qui est de Léopold I^{er} et le Congo : « Léopold II et la fondation de l'Etat Indépendant du Congo » (in Jean STENGERS, *Congo, Mythes et réalités*, Paris et Louvain-la-Neuve, Duculot, 1989, pp. 41-78) et
- à propos de l'épisode de Léopold III en 1939-1940, « Avant le 10 mai 1940 : des signes annonciateurs ? » (in Jean STENGERS, *Léopold III et le gouvernement, Les deux politiques belges de 1940*, 2^e éd., Bruxelles, Racine, 2002, pp. 13-24).

⁶⁴ Cette disposition constitutionnelle vise à assurer un équilibre entre l'autonomie des Communautés et des Régions, d'une part, et l'unité et la cohérence de la politique étrangère, d'autre part (*Doc. parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 1992-93, n° 797/3, p. 3). L'unité et la cohérence de la politique étrangère visent à garantir que les différentes entités de l'État fédéral ne développent pas des politiques étrangères contradictoires (C. const., arrêt n° 80/2015 du 28 mai 2015, considérant B.4.1).

⁶⁵ Sur la reconnaissance des États en général et en droit belge, voy. Christian BEHRENDT et Frédéric BOUHON, *Introduction à la Théorie générale de l'État – Manuel*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2014, n°s 84 à 86.

⁶⁶ Cette compétence du Roi, à l'exclusion des Communautés et des Régions, est confirmée à l'article 81, § 4, de la LSRI.

⁶⁷ C. const., arrêt n° 80/2015 du 28 mai 2015, considérant B.4.2.

⁶⁸ Une loi pourrait cependant déroger à ce principe.

ambassadeur auprès du Royaume de Belgique et, dans un second temps, de recevoir les lettres de créance de l'ambassadeur ainsi agréé⁶⁹. Corrélativement, elle comprend la compétence d'accréditer les diplomates belges dans les États étrangers.

En vertu de l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution, « [l]e Roi commande les forces armées, et constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités ». On pourrait difficilement concevoir le démembrement d'une telle prérogative au bénéfice des entités fédérées. Le Roi doit donner connaissance de ces éléments aux Chambres législatives fédérales « aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables ». Cette disposition est notamment complétée par l'article 185 de la Constitution, qui prévoit qu'« [a]ucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'État, occuper ou traverser le territoire qu'en vertu d'une loi »⁷⁰.

À titre de domaine réservé à l'exécutif fédéral, on peut citer la comparution devant des juridictions internationales ou supranationales. Nous y reviendrons. Reste également du ressort de l'autorité fédérale la prérogative d'octroyer des garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement. Cette tâche est exercée par l'*Office national du Ducroire*. Celui-ci, organisé sous la forme d'une entreprise publique autonome et agissant sur les marchés sous la dénomination commerciale *Credendo*, a pour objet de favoriser les relations économiques, internationales, et ce principalement par l'acceptation de risques dans le domaine de l'exportation, de l'importation et des investissements à l'étranger⁷¹. Créé par une loi de 1939⁷², sous le gouvernement de Hubert Pierlot, l'Office du Ducroire est l'un des acteurs-clés de la politique commerciale de la Belgique.

Pour finir, on relèvera que le gouvernement fédéral négocie non seulement les traités exclusifs fédéraux mais assure aussi la « direction coordinatrice » des différents gouvernements belges lors de la négociation des traités mixtes⁷³. Comme nous l'avons déjà dit (*supra*, II.3.3), c'est aussi lui (par arrêté royal contresigné par le ministre des Affaires étrangères) qui procède à la ratification des traités mixtes.

III.2.2. Les gouvernements fédérés

Les entités fédérées étant compétentes pour conclure leurs propres traités internationaux dans leurs propres matières, il est logique que les gouvernements fédérés puissent nouer des relations avec des États étrangers, aux fins de négocier de tels traités. Deux voies existent en règle générale pour établir de telles relations : la diplomatie et la représentation auprès d'organisations internationales. Nous les traitons successivement. Plusieurs dispositifs normatifs se caractérisent en effet par la recherche d'un équilibre entre deux impératifs : celui, d'une part, de se conformer au principe selon lequel les composantes d'un État fédéral n'ont

⁶⁹ Voy. par exemple, à titre d'information, la circulaire du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement du 15 avril 2011 sur l'accréditation d'un chef de mission diplomatique en Belgique.

⁷⁰ Pour une illustration, voy. la loi du 11 avril 1962 autorisant le passage et le séjour en Belgique des troupes liées à la Belgique par le Traité de l'Atlantique Nord, *Moniteur belge*, 20 avril.

⁷¹ Voy. le site internet de l'organisme : <http://www.delcredereducroire.be/fr/>.

⁷² Loi du 31 août 1939 sur l'Office national du Ducroire, *Moniteur belge*, 4 octobre. – Voy aussi l'arrêté d'exécution de cette loi, à savoir l'arrêté royal du 3 juillet 1992 relatif à l'organisation de l'Office national du Ducroire, *Moniteur belge*, 29 juillet.

⁷³ Article 5, alinéa 1^{er}, de l'Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, *Moniteur belge*, 19 juillet 1996 : « Les représentants des diverses autorités concernées négocient sur pied d'égalité. Les négociations ont lieu sous la direction coordinatrice du Ministère des Affaires étrangères. »

pas d'existence propre sur la scène internationale et celui, d'autre part, du respect de la répartition des compétences en droit interne belge.

L'exécutif fédéral est, on l'a vu, le dépositaire naturel des relations internationales, et ceci est particulièrement vrai en termes de relations diplomatiques. En conséquence, les Communautés et les Régions ne peuvent pas accréditer de diplomates dans un État étranger d'une manière autonome⁷⁴. Il convient de constater qu'il s'agit là d'un inconvénient certain pour efficacement appliquer en pratique l'adage *in foro interno, in foro externo*. Les Régions et Communautés ont cependant convenu avec l'autorité fédérale de pouvoir se faire représenter dans les pays étrangers par des attachés, des délégués ou des délégués généraux. Ceux-ci, pour bénéficier de la protection et des avantages que prodigue le statut diplomatique ou consulaire de droit international, doivent être inscrits par l'autorité fédérale sur la liste diplomatique ou consulaire du poste concerné et, le cas échéant, relèvent alors sur place de l'autorité du chef de poste nommé par le Roi⁷⁵. Les représentants des Communautés et des Régions sont exclusivement désignés par celles-ci, et leur désignation fait l'objet d'une notification officielle au ministre des Affaires étrangères.

En ce qui concerne la représentation auprès d'organisations internationales, les mêmes questions d'efficacité se posent. La place des gouvernements fédérés dans ces organisations est réglée par l'article 92bis, § 4bis, de la LSRI, qui impose à l'autorité fédérale, aux Communautés et aux Régions de conclure un ou plusieurs accords de coopération portant sur la représentation de la Belgique auprès d'organisations internationales et supranationales et sur la procédure relative à la prise de position et à l'attitude à prendre à défaut de consensus dans ces organisations. Plusieurs accords de ce type ont été adoptés sur ce fondement. L'un des plus importants est sans doute l'accord de coopération du 8 mars 1994 relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne⁷⁶. Cet accord de coopération prévoit notamment que, pour certaines matières telles que l'environnement, l'industrie, la culture ou encore l'aménagement du territoire, les représentants des Communautés ou des Régions siègent tour à tour au sein du Conseil de l'Union européenne, en fonction de la configuration de celui-ci, suivant un système de rotation semestrielle⁷⁷. Ce système ne trouve pas à s'appliquer à l'agriculture, pour laquelle le ministre fédéral compétent siège en continu, ni à la pêche maritime, pour laquelle seul siège le ministre régional flamand⁷⁸. Les signataires de l'accord de coopération ont en effet jugé plus opportun

⁷⁴ Voy. en ce sens C. const., arrêt n° 80/2015 du 28 mai 2015, considérant B.4.2. et B.5.1.

⁷⁵ Plusieurs protocoles ont été conclus séparément par le passé par les différentes autorités compétentes pour régler la représentation à l'étranger des entités fédérées. La matière a été entièrement coordonnée en 1995, avec la conclusion d'un accord de coopération global le 18 mai entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif au statut des représentants des Communautés et des Régions dans les postes diplomatiques et consulaires (*Moniteur belge*, 16 octobre 2014 [sic], *erratum*, 21 octobre). Voy. également l'accord de coopération du 17 juin 1994 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations, *Moniteur belge*, 26 octobre. Ces accords de coopération garantissent l'autonomie fonctionnelle des représentants des Communautés et des Régions à l'étranger, tout en assurant l'unité organique des missions diplomatiques ou consulaires à l'étranger (Voy. en ce sens C. const., arrêt n° 80/2015 du 28 mai 2015, considérant B.5.2.).

⁷⁶ *Moniteur belge*, 17 novembre.

⁷⁷ Article 7 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne. Voy. également l'annexe 1 à cet accord de coopération. Voy. aussi Michel LEROY, « Fédéralisme et relations internationales – Les Communautés et Régions belges et l'Union européenne », *Administration publique - Trimestriel*, 2004, pp. 1-14.

⁷⁸ Annexe 1 à l'accord de coopération du 8 mars 1994 relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne.

de maintenir un seul interlocuteur en raison de l'importance en termes de volume financier de la politique agricole commune⁷⁹. Dans certaines matières, le ministre-siégeant peut être assisté par un ministre-asseur issu de l'autre niveau de pouvoir. Pour d'autres matières telles que la santé, l'énergie ou le transport, dont la défédéralisation est moins poussée, la représentation est assurée par l'autorité fédérale avec un assesseur des entités fédérées⁸⁰. Cela étant, le responsable du siège belge au Conseil des Ministres de l'Union européenne ne peut prendre position que sur les matières qui ont fait l'objet d'une coordination préalable entre les différentes autorités belges compétentes⁸¹. Ces autorités sont ainsi appelées à dégager une « position commune ». Cela étant, dans l'hypothèse où les différentes entités fédérées qui composent l'État belge *ne parviennent pas* à déterminer une telle position commune, « il est admis que le représentant belge à la table du Conseil [des ministres de l'UE] n'a pas d'autre choix que de s'abstenir dans ce cas »⁸².

D'autres accords ont également été conclus, comme l'accord-cadre de coopération du 30 juin 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions portant sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes⁸³, ou encore l'accord de coopération du 5 juin 2009 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions portant sur la représentation du Royaume de Belgique au sein des institutions de l'Union Benelux, et l'adoption de positions et la coordination interne y relatifs⁸⁴.

Dans les autres situations, en l'absence de texte plus spécifique, les règles suivantes s'appliquent à la conclusion d'engagements internationaux par les entités fédérées (dans le cadre d'organisations internationales ou vis-à-vis d'États tiers) :

- si le traité en question a un caractère mixte, c'est la règle prémentionnée de l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes qui gouverne la question ; elle prévoit que les représentants des diverses autorités concernées « négocient sur pied d'égalité » mais « sous la direction coordinatrice du Ministère des Affaires étrangères ».
- si le traité relève exclusivement des compétences de l'entité fédérée en question, alors le gouvernement de cette entité peut entamer seul les négociations en vue de sa conclusion ; il doit toutefois en informer l'autorité fédérale (art. 81, § 1^{er}, LSRI). Aussi, cette dernière peut suspendre et même définitivement faire cesser de telles négociations dans quatre situations précises⁸⁵, ce qui à ce jour n'est toutefois jamais arrivé.

⁷⁹ Il convient à cet égard de relever que les compétences *matérielles* du ministre fédéral de l'agriculture sont extrêmement réduites étant donné la large régionalisation des compétences en la matière (article 6, § 1^{er}, V, de la LSRI).

⁸⁰ Annexe 1 à l'accord de coopération du 8 mars 1994 relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne.

⁸¹ Article 2, § 5, de l'accord de coopération du 8 mars 1994 relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne.

⁸² Hugues DUMONT, « Le partage des compétences relatives à l'élaboration des normes européennes entre l'État belge et ses composantes fédérées », *Revue des affaires européennes*, 2013, pp. 37-53, ici pp. 44-45.

⁸³ *Moniteur belge*, 19 novembre.

⁸⁴ *Moniteur belge*, 22 décembre 2011.

⁸⁵ Ces quatre situations, énumérées à l'article 81, § 4, de la LSRI, sont exposées *infra*, au point IV.1.

III.3. Le(s) assemblée(s) parlementaire(s)

Les assemblées parlementaires sont le troisième acteur de la conclusion de traités internationaux. Elles agissent au titre de pouvoir législatif, investies de la prérogative d'assentiment. Nous verrons plus loin la procédure d'assentiment en détails.

En outre, les assemblées législatives, qui sont au nombre maximum de huit, doivent, dans un certain nombre de cas, être associées et informées de certaines négociations internationales.

À titre d'exemple, le droit de l'Union européenne étant sans conteste une matière importante, les assemblées législatives y sont associées. En ce qui concerne le *droit primaire*, l'article 168 de la Constitution prévoit que

« [d]ès l'ouverture des négociations en vue de toute révision des traités instituant les Communautés européennes et des traités et actes qui les ont modifiés ou complétés, les Chambres [fédérales] en sont informées. Elles ont connaissance du projet de traité avant sa signature ».

L'article 16, § 2, de la LSRI transpose cette règle au niveau fédéré. En ce qui concerne le *droit dérivé*, l'article 92^{quater} de la LSRI prévoit que

« [d]ès leur transmission au Conseil des Communautés européennes, les propositions de règlement et de directive et, le cas échéant, des autres actes à caractère normatif de la Commission des Communautés européennes sont transmises aux Chambres [fédérales] et aux Parlements [fédérés] chacun pour ce qui le concerne ».

Pour le reste, il peut être renvoyé aux développements faits *supra*, au point II.3.

En dehors du domaine du droit de l'Union, il convient de signaler que le gouvernement fédéral est de toute manière obligé de tenir les gouvernements fédérés informés de sa conduite en matière de politique étrangère⁸⁶, ce qui inclut bien entendu une information sur les négociations de traités fédéraux exclusifs. En cas de manque de spontanéité du gouvernement fédéral à communiquer sur ce sujet de sa propre initiative, ces informations peuvent aussi lui être demandées par un ou plusieurs gouvernements fédérés⁸⁷.

III.4. Contrôle juridictionnel

La constitutionnalité de traités internationaux ne peut pas, en tant que telle, être analysée par la Cour constitutionnelle, cette dernière n'étant compétente que pour le contrôle de normes *législatives internes*⁸⁸.

Cela étant, la Cour est compétente pour vérifier la constitutionnalité des normes législatives qui donnent assentiment à de tels traités internationaux. En effet, à l'instar d'autres États, la Belgique permet à sa juridiction constitutionnelle de procéder à un *contrôle juridictionnel de l'acte d'assentiment*, en vérifiant par exemple s'il est conforme à la Constitution ou aux règles

⁸⁶ Article 31^{bis}, alinéa 2, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *Moniteur belge*, 15 août.

⁸⁷ Même disposition.

⁸⁸ Le contrôle de constitutionnalité des normes internationales fait l'objet de plusieurs doctrines en droit constitutionnel belge. La Cour de cassation, depuis son arrêt *État belge c. S.A. Fromagerie franco-suisse LeSki* (Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, I, p. 866), adhère à l'école du monisme à primauté du droit international. Partant, il est inconcevable de contrôler la conformité des normes internationales au regard des normes constitutionnelles, les dernières étant inférieures aux premières. Pour la Cour constitutionnelle ainsi qu'une partie de la doctrine, la Belgique est au contraire un pays moniste à primauté du droit constitutionnel. Voy. sur ce sujet Christian. BEHRENDT et Frédéric BOUHON, *Introduction à la Théorie générale de l'État – Manuel*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 487-497.

répartitrices de compétences entre les entités du pays (lorsque les compétences en matière de conclusion des traités sont morcelées entre plusieurs niveaux de pouvoir). Ainsi, en Belgique, même lorsque la loi, le décret ou l'ordonnance d'assentiment a été adopté, le Pouvoir exécutif n'a pas encore l'assurance qu'il pourra appliquer le traité dans l'ordre juridique interne, puisque la norme d'assentiment est susceptible d'être annulée par la Cour constitutionnelle⁸⁹. Conscient de cette difficulté, le législateur a limité la possibilité d'introduire des recours tendant à l'annulation des normes d'assentiment : en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, de tels recours ne sont recevables que s'ils sont introduits dans un délai de soixante jours suivant la publication de la loi, du décret ou de l'ordonnance en question⁹⁰.

Dans la pratique, la Cour constitutionnelle n'a cependant jamais conclu à l'inconstitutionnalité d'une norme d'assentiment.

⁸⁹ Rappelons également que, lorsque la Cour constitutionnelle examine la constitutionnalité d'une norme d'assentiment, il est inévitablement tenu compte du contenu du traité international auquel il est donné assentiment (C. const., n° 26/91 du 16 octobre 1991, B.4 ; n° 12/94 du 3 février 1994, B.6 ; n° 97/2010 du 8 juillet 2010, B.2).

⁹⁰ Le délai de droit commun, fixé à l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la même loi spéciale est quant à lui de six mois.

IV. Procédure

Il importe de consacrer quelques développements à une distinction terminologique qui, certes, n'est pas propre à la Belgique mais qui est particulièrement structurante pour les sections suivantes. Il s'agit en effet de la portée des notions de *signature*, de *ratification* et d'*assentiment*.

Ces missions différentes sont exercées en droit belge par des pouvoirs distincts. Si on emploie généralement l'expression « *conclusion d'un traité* » pour désigner l'opération par laquelle le traité est créé, il faut noter que l'élaboration d'un traité n'est pas le fruit d'un acte unique, mais correspond à un processus au cours duquel se succèdent une phase de négociation suivie de plusieurs actes juridiques⁹¹. Posés par des autorités diverses et déployant des effets différents, il est essentiel de les distinguer clairement. Pour éviter toute confusion, il importe donc de n'utiliser l'expression « *conclusion d'un traité* » que lorsqu'on souhaite désigner le processus dans son ensemble ; sinon, il est préférable de faire référence à l'un des trois actes particuliers.

Dans ce chapitre, nous traiterons successivement de la négociation des traités internationaux (IV.1.), de leur signature (IV.2.), de leur assentiment (IV.3.) et de leur ratification (IV.4.), avant de nous intéresser plus succinctement aux réserves, déclarations et objections (IV.5.), à la publication et l'entrée en vigueur (IV.6.) et à la dénonciation des traités (IV.7.).

IV.1. Négociation

En Belgique, on l'a vu, la négociation est une compétence de l'exécutif, la plupart du temps fédéral, sans préjudice de la représentation fédérée. Lorsqu'il s'agit de la négociation d'un traité multilatéral au sein d'une conférence diplomatique, l'État belge envoie une délégation munie des pleins pouvoirs de négocier le contenu du traité en son nom et pour son compte.

En ce qui concerne la faculté des gouvernements fédérés de négocier des traités, il existe un régime particulier. Ainsi, les gouvernements des entités fédérées ont l'*obligation d'informer* préalablement le Roi de leur intention d'entamer des négociations en vue de la conclusion d'un traité ainsi que de tout acte juridique consécutif qu'ils veulent accomplir en vue de la conclusion d'un traité (article 81, § 1^{er}, de la LSRI). Dans les 30 jours de la réception de l'acte d'information, le Conseil des ministres (fédéral) peut saisir la Conférence interministérielle de la politique étrangère⁹² s'il estime qu'il existe des objections au traité envisagé. Dès la signification de cette décision au gouvernement concerné et au président de la Conférence interministérielle, les négociations sont provisoirement suspendues (article 81, § 2, de la LSRI). Il revient à la Conférence interministérielle de la politique étrangère de rendre un avis dans les trente jours, suivant la règle du consensus (article 81, § 3, de la LSRI). À défaut de consensus, le Roi peut, par arrêté royal, décider de l'arrêt définitif des négociations, mais uniquement dans quatre hypothèses bien définies par la loi spéciale (article 81, § 4, de la LSRI) :

1. lorsque la partie cocontractante n'est pas reconnue par la Belgique,
2. que la Belgique n'entretient pas de relations diplomatiques avec la partie cocontractante,

⁹¹ À cet égard, on peut remarquer que la partie II de la Convention de Vienne (articles 6 à 25), intitulée « Conclusion et entrée en vigueur des traités », ne concerne pas un acte particulier, mais un ensemble d'opérations.

⁹² La Conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE) est un organe constitué par le comité de concertation qui se compose de membres du gouvernement fédéral et des exécutifs fédérés (article 31*bis* de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles).

3. qu'il ressort d'une décision ou d'un acte de l'État que les relations entre la Belgique et la partie cocontractante sont rompues, suspendues ou gravement compromises, ou
4. que le traité envisagé est contraire à des obligations internationales ou supranationales de la Belgique.

À ce jour, le Roi n'a cependant jamais fait usage de cette prérogative. Aussi, un tel arrêté pourrait faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État (article 26bis des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État).

En ce qui concerne les traités mixtes, c'est l'accord de coopération de 1994 qui sert de fondement pour la coordination des entités. L'accord fait de la Conférence interministérielle de la Politique étrangère (CIPE) l'organe centrale de ce dialogue. La CIPE est informée « [d]ès que le Gouvernement fédéral envisage d'entamer des négociations bilatérales ou multilatérales ou de participer à de telles négociations en vue de la rédaction d'un traité [mixte] » (art. 1^{er} de l'accord). Les entités restent libres de participer ou non aux négociations. En dépit de ce refus, l'entité conserve toutefois le droit de signer le texte final du traité, sans plus pouvoir l'amender (art. 2 de l'accord). En cas de non-signature, « les négociateurs belges informent la partie étrangère de la réserve de cette Région ou Communauté » (art. 2). En pratique, les négociations ont lieu sous la direction coordinatrice du Ministère des Affaires étrangères (art. 5 de l'accord). Quand les négociations sont menées dans un pays étranger, les autorités concernées peuvent confier la direction des négociations à l'Ambassadeur belge en poste dans ce pays.

On notera en outre que la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française ont créé en 2008 un organisme commun pour la conduite de leurs relations internationales : « Wallonie-Bruxelles International », en abrégé WBI⁹³. Celui-ci a son siège à Bruxelles.

IV.2. Signature

La première étape, à l'issue de la négociation sur le contenu du traité, consiste à signer le texte arrêté à la fin des discussions. Cet acte posé par les représentants des États leur permet de s'assurer que le texte définitif correspond bien à l'expression de leur volonté. Ainsi, la signature réalise l'authentification du document rédigé au cours de la négociation⁹⁴. Ce même acte déploie d'autres effets juridiques : les États, une fois qu'ils ont signé le traité, doivent s'abstenir de poser des actes qui priveraient ce traité de son objet et de son but⁹⁵ ; en d'autres mots,

⁹³ Accord de coopération du 20 mars 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la COCOF créant une entité commune pour les relations internationales de Wallonie-Bruxelles, *Moniteur belge*, 23 mai.

⁹⁴ En ce sens, Pierre-Marie DUPUY, *Droit international public*, 4^{ème} éd., Paris, Dalloz, 1998, p. 243 ; Ian BROWNLIE, *Principles of public international law*, 6^{ème} éd., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 582. L'article 10 de la Convention de Vienne sur le droit des traités prévoit que « le texte d'un traité est arrêté comme authentique et définitif (...) [soit] suivant la procédure établie dans ce texte ou convenue par les États participant à l'élaboration du traité (...), [soit] à défaut d'une telle procédure, par la signature (...) ».

⁹⁵ L'existence de cette règle, d'origine coutumière, a été reconnue par la Cour permanente de Justice internationale dans l'*Affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie*. La Haute juridiction a estimé que les dispositions du Traité de Versailles, signé le 29 juin 1919, mais entré en vigueur entre l'Allemagne et la Pologne le 10 janvier 1920 seulement, pouvait déployer certains effets juridiques entre les deux dates. En vertu du Traité, l'Allemagne doit transférer certains territoires à la Pologne ; la Cour juge que l'Allemagne peut certes disposer de ses biens jusqu'à l'entrée en vigueur du traité (qui opère transfert de souveraineté), mais qu'« un abus de droit ou un manquement au principe de la bonne foi (...) pourrait donner à un acte d'aliénation le caractère d'une violation du traité » (Cour permanente de Justice internationale, arrêt du 25 mai 1926, série A, n° 7, p. 30).

même si la signature n'oblige pas l'État qui a signé le traité à en exécuter les dispositions, cet acte lui interdit malgré tout certains comportements incompatibles avec la convention.

Par ailleurs, la signature peut, à titre exceptionnel, avoir un effet supplémentaire pour l'État qui la produit : l'engager juridiquement sur la scène internationale, c'est-à-dire, le lier par rapport aux autres États signataires et l'obliger à exécuter les dispositions du traité⁹⁶. La signature vaut en effet engagement juridique dans deux hypothèses précises : d'une part, lorsque le traité le prévoit expressément, et d'autre part, lorsque le droit interne d'un État signataire permet à son représentant d'engager l'État par sa simple signature⁹⁷. La première situation est rare et la seconde ne s'applique pas en Belgique. Dans tous les autres cas, par contre, l'accomplissement d'une formalité distincte est indispensable pour réaliser l'engagement de l'État sur la scène internationale ; cette formalité se manifeste généralement par la ratification.

Au terme des négociations, les représentants de chaque État apposent leur signature sur le document arrêté à la fin des discussions. La *signature* assure l'authentification du document⁹⁸ et a principalement pour effet d'interdire à l'État qui l'a signé de poser des actes qui rendraient la convention sans objet⁹⁹. Sauf exception, l'accomplissement d'une formalité distincte est nécessaire pour que l'État soit pleinement lié par les stipulations du traité sur la scène internationale : la ratification. En ce qui concerna la signature proprement dite, elle est l'étape ultime de la négociation. Elle permet d'authentifier le texte du traité qui ne peut plus être modifié et atteste du contenu du traité qui sera soumis à l'assentiment parlementaire. Les seules personnes habilitées à apposer la signature doivent être titulaires du *ius tractati*.

Au niveau fédéral, c'est le Roi qui dispose du pouvoir de désigner un mandataire disposant du *ius tractati* par arrêté royal. Quant au Premier ministre et au ministre des affaires étrangères, ils disposent de façon permanente du *ius tractati*, sans habilitation nécessaire par arrêté royal.

Au niveau fédéré, c'est le chef de gouvernement qui dispose du *ius tractati*. Il peut déléguer ce pouvoir par voie de mandat.

IV.3. Assentiment

Dans la plupart des ordres juridiques, la Constitution nationale exige qu'une assemblée démocratiquement élue donne son assentiment au traité avant que celui-ci ne puisse déployer ses effets dans l'ordre juridique interne. La formalité de l'assentiment, contrairement à celles de la signature et de la ratification, est donc une opération purement interne à l'État qui la réalise : elle n'a aucun impact sur les relations juridiques internationales. L'acte d'assentiment est généralement adopté par le Pouvoir législatif et peut être considéré comme l'approbation des opérations réalisées (ou à réaliser) par le Pouvoir exécutif dans le cadre de la procédure de conclusion d'un traité ; il a été qualifié par certains auteurs d'acte de « haute tutelle législative »¹⁰⁰.

⁹⁶ En ce sens, voy. Ian BROWNLIE, *Principles of public international law*, 6^{ème} éd., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 582 ; Malcolm N. SHAW, *International law*, 6^{ème} éd., Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 910-911. En vertu des articles 11 et 12 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la signature est considérée comme un moyen d'exprimer le consentement d'un État à être lié par le traité.

⁹⁷ Voy. Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, 9^{ème} éd., Paris, Montchrestien, 2010, p. 121.

⁹⁸ Voy. par exemple l'article 10 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

⁹⁹ Cour permanente de Justice internationale, arrêt du 25 mai 1926, *Affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie*, série A, n° 7.

¹⁰⁰ Voy. not. les conclusions du procureur général Walter GANSHOF VAN DER MEERSCH précédant Cass., 27 mai 1971, *État belge c. LeSki, Pas.*, 1971, I, p. 886, ici p. 895.

En droit belge, l'article 167, paragraphe 2, de la Constitution prévoit que les traités qui relèvent de la compétence fédérale n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des représentants. Le paragraphe 3 contient une règle analogue pour les traités qui ressortissent aux compétences des Communautés ou Régions : ceux-ci n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Pouvoir législatif fédéré concerné. En Belgique, les actes d'assentiment aux traités internationaux prennent donc la forme d'une norme législative au sens formel du terme, c'est-à-dire d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. Nous y reviendrons.

En droit interne, les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement concerné, sous la forme d'une loi d'assentiment (ou d'un décret/ordonnance d'assentiment), et après que celle-ci a été publiée au *Moniteur belge* (article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution)¹⁰¹. Cet assentiment n'est requis qu'afin de permettre que les traités sortent leurs effets sur le plan interne ; il ne constitue en aucune manière une condition de validité du traité, sur le plan international¹⁰².

L'assentiment constitue l'étape législative de l'adoption du traité. Il s'agit du consentement à être lié par le traité sur le plan interne. On infère de l'article 167 de la Constitution que le *droit d'initiative* en la matière appartient au seul gouvernement. Le texte d'une loi ou d'un décret/ordonnance d'assentiment ne peut donc être déposé par un parlementaire. Au niveau fédéral et depuis la sixième réforme de l'État, l'article 74 de la Constitution fait de la procédure d'assentiment une matière monocamérale ; il appartient donc uniquement à la Chambre des représentants de discuter et de voter le projet déposé. Le mécanisme de la navette parlementaire entre la Chambre et le Sénat est donc exclu en la matière. La commission des relations extérieures de la Chambre discute le projet de loi en amont de la séance plénière. Lors de la séance plénière de la Chambre, le rapporteur de la commission présente le rapport des débats et le texte adopté par la commission. Ce projet de loi d'assentiment est alors soumis au vote des parlementaires réunis en plénière. La seule exception à cette procédure de principe concerne les traités qui portent sur la modification d'une frontière. Ces derniers relèvent du bicamérisme atténué et le Sénat dispose dès lors d'un pouvoir d'évocation à leur égard (art. 78, 2° de la Constitution).

De même qu'au niveau fédéral, les traités conclus par les exécutifs fédérés sont soumis à l'assentiment des Parlements. Lorsqu'il s'agit d'un traité mixte, celui-ci nécessite l'assentiment de chaque Parlement concerné. Cette étape est cruciale dans le processus d'adoption puisque c'est à ce moment que le Pouvoir législatif intervient pour valider ou pour rejeter l'œuvre de négociation menée par l'exécutif.

En ce qui concerne les traités mixtes, toutes les entités qui ont participé à la signature de la convention internationale sont informées par le Ministre des Affaires étrangères que le texte est prêt à obtenir leur assentiment (art. 9 de l'accord de 1994). Les parlements des Communautés et Régions procèdent alors au vote du décret ou de l'ordonnance d'assentiment, à la majorité simple. L'article 11 de l'accord de coopération de 1994 prévoit en outre que « [l]es diverses autorités concernées par un traité mixte s'efforceront d'obtenir un prompt assentiment par leur Parlement ou Conseil. Au cas où des difficultés se présentaient à cet égard, elles en informeraient au plus tôt la CIPE en vue de concertations éventuellement

¹⁰¹ Cass., 21 décembre 2009, *Journal des Tribunaux*, 2010, p. 129. Avant 1993, seuls les traités de commerce et ceux qui étaient susceptibles de grever l'État ou lier individuellement des Belges devaient recevoir l'assentiment de la Chambre des représentants et du Sénat pour déployer des effets en droit interne (ancien article 68 de la Constitution).

¹⁰² En ce sens, voy. par exemple Michel WAELBROECK, « De l'efficacité en Belgique de la Convention belgo-marocaine du 17 février 1964 relative à l'occupation de travailleurs marocains en Belgique », *Journal des Tribunaux*, 1974, p. 438.

nécessaires ». Cette disposition est toutefois déclarative puisqu'aucune sanction n'y est attachée. Nous verrons *infra* qu'en pratique, le délai d'assentiment peut être très long.

IV.3.1. Ordre de l'assentiment dans la procédure

La Constitution n'impose pas d'ordre précis dans l'accomplissement des opérations de ratification et d'assentiment des traités. Dès lors que les actes de ratification et d'assentiment constituent des opérations indépendantes dont les auteurs et effets sont distincts, l'accomplissement de l'une ne constitue pas, du point de vue purement conceptuel, une condition *sine qua non* pour l'accomplissement de l'autre ; en d'autres termes, il est tout aussi concevable – en théorie – de faire précéder la ratification par l'assentiment ou de réaliser les deux opérations dans l'ordre inverse. Dans la pratique, il est toutefois préférable de procéder *d'abord* à l'assentiment et seulement ensuite à la ratification. En effet, en accomplissant cette dernière formalité, l'État s'engage juridiquement sur la scène internationale à exécuter les obligations qui sont énoncées dans le traité ; or, si à ce moment le traité n'a pas encore obtenu l'assentiment, l'État s'expose à des difficultés, puisqu'il est lié par les obligations énoncées dans la convention sans pouvoir en assurer la bonne exécution sur le territoire national (sans acte d'assentiment, le traité ne peut y être appliqué).

Deux exceptions sont toutefois à relever.

D'une part, les traités relatifs aux frontières internationales du Royaume doivent faire l'objet d'une loi d'assentiment préalablement à leur ratification. En effet, « [n]ul échange, nulle adjonction de territoire, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi » (article 167, § 1^{er}, alinéa 3, de la Constitution). L'article 7 de la Constitution précise, dans le même sens, que « [l]es limites de l'État (...) ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi »¹⁰³.

D'autre part, les traités mixtes doivent également faire l'objet de plusieurs assentiments avant d'effectuer la ratification. Aux termes de l'article 12 de l'accord de coopération de 1994, « [d]ès que toutes les assemblées parlementaires concernées auront donné leur assentiment, le Ministre des Affaires étrangères fera établir l'instrument de ratification ou d'adhésion de la Belgique et le soumettra à la signature du Roi. C'est également le Ministre des Affaires étrangères qui fait établir et transmettre à qui il appartient les notifications relatives à l'accomplissement des formalités internes ». Enfin, ces entités fédérées sont informées de la date de la ratification de la Belgique, de la date d'entrée en vigueur du traité et, le cas échéant, de la liste des États liés à cette date (art. 13 de l'accord). Nous aborderons plus loin le délai qui, en pratique, sépare la ratification des assentiments.

À ce stade, il nous paraît intéressant de relater un événement singulier qui illustre la complexité des traités mixtes en Belgique. Cet événement a connu un retentissement médiatique important à la fin de l'année 2016, y compris en dehors des frontières belges¹⁰⁴.

En effet, l'actualité de l'automne 2016 aura été marquée par le refus de la Région wallonne de donner son feu vert à la signature de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada, en abrégé CETA. Propulsant la petite Wallonie (3,5 millions d'habitants sur les 500 millions que compte l'Union européenne) sur le devant de la scène internationale, le droit interne belge a réussi le tour de force de bloquer pendant une quinzaine de jours des négociations qui avaient été entreprises par l'Union européenne depuis plusieurs années.

¹⁰³ On remarque qu'une telle loi relève des matières bicamérales atténuées visées à l'article 78 de la Constitution.

¹⁰⁴ Voy. not. dans les médias internationaux : Politico <https://www.politico.eu/article/walloon-parliament-rejects-ceta-deal/>, la BBC <https://www.bbc.com/news/world-europe-37725942>, ou encore le New-York Times <https://www.nytimes.com/2016/10/31/business/international/canada-european-union-trade-agreement.html>.

La situation est toutefois aisément explicable juridiquement. Le CETA, aux yeux du droit européen, est en effet un « accord mixte » (article 216 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) puisqu'il porte sur des matières à la fois dévolues à l'Union et aux États membres – ces matières sont listées à l'article 4 du TFUE. À ce titre, la signature du traité suppose de recueillir l'accord à la fois de l'Union, par le biais de la Commission, mais également des (toujours) 28 États membres. En Belgique cependant, le droit interne démembre la compétence internationale, comme on l'a vu. Le CETA, par son caractère gargantuesque, chevauche un grand nombre de compétences différentes, qui ressortissent, en Belgique, à toutes les entités, fédérale comme fédérées. Par conséquent, chaque entité doit expressément marquer son accord pour que la Belgique adhère au traité. En pratique, le Ministre des Affaires Étrangères est tenu, en vertu de l'accord de coopération de 1994, de présenter sur la scène internationale une position commune. Cela mène inéluctablement à l'existence d'un droit de veto pour chacune des entités en cause¹⁰⁵.

Au niveau du déroulement des opérations, il s'est déroulé moins de deux semaines de blocage. En effet, le 14 octobre 2016, le parti socialiste wallon a annoncé qu'il s'opposerait au CETA. Vu sa situation de premier parti de la coalition gouvernementale wallonne, la signature de l'Union européenne du traité s'en trouvait compromise. Après quelques jours de tensions, le 27 octobre 2016, un accord interne entre les 8 autorités du pays est atteint, et porte sur l'adjonction d'une déclaration interprétative au traité, qui prévoit que la Commission européenne demandera un avis (art. 218, par. 11, TFUE) à la Cour de Justice de l'Union européenne sur la compatibilité du système arbitral du CETA avec les traités fondateurs. Le 29 octobre 2016, la Belgique est en mesure, par la voie de son ministre des affaires étrangères, de signer le CETA, lequel fera l'objet, le lendemain, de la signature officielle entre l'Union et le Canada. Cette anecdote démontre les conséquences potentiellement importantes que peut avoir le droit interne belge sur la scène internationale, et européenne en particulier.

IV.3.2. Assentiment anticipé

Exceptionnellement, l'assentiment à un traité international peut être donné par le Parlement à titre *anticipatif*. La clause-passerelle générale du Traité sur l'Union européenne, contenue à l'article 48, § 7, dudit Traité, prévoit ainsi la possibilité pour les instances européennes de procéder à la modification de celui-ci selon une procédure définie. Selon la section de législation du Conseil d'État, l'assentiment anticipé à la modification d'un traité auquel la Belgique est partie est admissible à condition que le Parlement connaisse les limites des futures modifications apportées au traité et qu'il indique expressément qu'il donne son assentiment à ces possibles modifications¹⁰⁶. La loi du 19 juin 2008 portant assentiment du Traité de Lisbonne fait application de cette jurisprudence¹⁰⁷, qui a été répétée depuis¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Pour le CETA, l'intégralité des entités ont dû marquer leur accord, à savoir : l'autorité fédérale, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, mais aussi la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, soit huit entités. Pour les conséquences juridiques d'un hypothétique non-respect de recueillir ces accords, voir point II de cette étude.

¹⁰⁶ C.E., avis n° 44.028/AG, *Doc. parl.*, Sénat, session ordinaire 2007-08, n° 4-568/1, pp. 334 et s., et spéc. p. 356.

¹⁰⁷ *Moniteur belge*, 19 février 2009. « Les actes qui seront adoptés sur la base de (...) l'article 48, § 7, du traité sur l'Union européenne sortiront leur plein et entier effet » (article 2, alinéa 2, de la loi d'assentiment). C'est nous qui soulignons.

¹⁰⁸ Voy. not. C.E. (chambres réunies), avis n° 62.546/VR du 23 janvier 2018.

IV.4. Ratification

C'est par la ratification que les États expriment, en règle générale¹⁰⁹, leur consentement à être liés par un traité et s'engagent, vis-à-vis des autres Hautes Parties contractantes, à le mettre en œuvre. Concrètement, la ratification consiste en un échange formel de lettres (appelées « instruments de ratification ») entre les États contractants. Il s'agit d'un acte discrétionnaire : le fait que l'État ait précédemment signé le traité ne l'oblige pas à procéder effectivement à sa ratification¹¹⁰. En droit belge, comme dans la plupart des autres ordres juridiques étatiques¹¹¹, la compétence de ratifier un traité international appartient en principe au Pouvoir exécutif.

En droit belge, la ratification est une prérogative du Roi et des gouvernements de Communauté et de Région (article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution). La ratification déploie ses effets sur la scène internationale.

En pratique, pour ratifier un traité portant sur une matière *fédérale*, le Roi signe un arrêté royal, qui sera contresigné par le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Justice. Cet arrêté, qui constitue l'instrument de ratification, n'est pas publié au *Moniteur belge* comme les arrêtés royaux ordinaires ; il est transmis par les services diplomatiques belges, soit, lorsqu'il s'agit d'un traité bilatéral, au Gouvernement de l'autre État contractant, soit, lorsqu'il s'agit d'un traité multilatéral, à l'organe dépositaire du traité. En effet, les États signataires d'un traité multilatéral se mettent généralement d'accord pour investir le gouvernement de l'un d'eux (ou une instance internationale telle que le secrétariat général de l'ONU) de la mission de recevoir et conserver l'ensemble des instruments de ratification¹¹². Ceci permet d'éviter que chacune des Hautes Parties contractantes, parfois très nombreuses, ne doive déposer un instrument de ratification auprès de toutes les autres¹¹³. Les États contractants conditionnent parfois l'entrée en vigueur du traité au dépôt d'un nombre déterminé d'instruments de ratification¹¹⁴ : tant que ce seuil n'est pas atteint, la convention ne déploie aucun effet ; une fois qu'il l'est, elle entre en vigueur à l'égard des États qui l'ont déjà ratifiée. On notera que le

¹⁰⁹ Les articles 10 et suivants de la Convention de Vienne sur le droit des traités prévoient que les États peuvent exprimer leur consentement par d'autres moyens. Mais la ratification constitue, en pratique, la méthode la plus fréquemment utilisée.

¹¹⁰ Voy. Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, 9^{ème} éd., Paris, Montchrestien, 2010, p. 122.

¹¹¹ La ratification relève également du Pouvoir exécutif dans de nombreux autres États : au Royaume-Uni, la ratification des traités appartient au Roi (Ian BROWNIE, *Principles of public international law*, 6^{ème} éd., Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 582-583) ; l'article 52, alinéa 1^{er}, de la Constitution française confie l'exercice de ce pouvoir au Président de la République ; en droit allemand, cette compétence appartient au Président fédéral sur base de l'article 59, alinéa 1^{er}, de la Loi fondamentale ; tandis qu'en vertu de l'article 37, alinéa 1^{er}, de la Constitution luxembourgeoise, la prérogative de ratifier les traités est détenue par le Grand-Duc.

¹¹² Par exemple, le gouvernement de la République italienne est le dépositaire des instruments de ratification des traités relatifs à la Communauté européenne et à l'Union européenne. Lorsque le gouvernement belge a ratifié le Traité de Rome, le Traité de Maastricht, le Traité d'Amsterdam, le Traité de Nice ou encore le Traité de Lisbonne, il a donc à chaque fois envoyé son arrêté royal de ratification au gouvernement italien, qui en assure le dépôt.

¹¹³ Ainsi, par exemple, la Convention pour la prévention et la répression du génocide signée à New York le 9 décembre 1948 (*Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 78 [1951], n° 1021) a été ratifiée par 140 États, ce qui en fait l'un des traités avec le plus grand nombre d'adhérents. Si aujourd'hui un nouvel État souhaite adhérer à la Convention, il mesurera pleinement l'avantage que lui procure la technique de l'organe dépositaire : au lieu de l'envoi de 140 instruments de ratification, le dépôt d'un seul – en l'occurrence auprès du Secrétariat général des Nations Unies – lui suffira pour valablement, à l'égard de toutes les Hautes parties contractantes, exprimer son consentement à être lié.

¹¹⁴ À titre d'exemple, l'article 126, alinéa 1^{er}, du Statut de la Cour pénale internationale, signé à Rome le 17 juillet 1998 prévoit que ce traité « entrera en vigueur le premier jour du mois suivant le soixantième jour après la date de dépôt du soixantième instrument de ratification (...) auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ».

Service Public Fédéral Affaires Étrangères communique sur son site web l'intégralité des traités dont la Belgique est dépositaire¹¹⁵.

Dans le cas d'un traité *mixte*, c'est également le Roi qui fournit la ratification, mais uniquement – nous l'avons dit – après que tous les Parlements concernés aient donné leur l'assentiment.

À côté des traités classiques existent d'autres types d'accords internationaux de rang subalterne. Ainsi, en marge de la Constitution s'est par exemple développée la pratique des *accords en forme simplifiée*. Ces accords, conclus par un ministre, un diplomate ou un haut fonctionnaire belge avec son homologue étranger, ont pour but d'assurer l'exécution administrative et technique d'un traité¹¹⁶. Aussi longtemps qu'ils ne font pas naître d'autres droits et obligations pour les autorités ou les citoyens que ceux contenus dans ledit traité, ces « executive agreements » ne doivent pas être conclus par le Roi, ni être soumis à la formalité de l'assentiment de la Chambre des représentants¹¹⁷.

Ratione temporis, pour que la situation en droit positif interne corresponde aux engagements que le Roi ou les gouvernements des entités fédérées ont pris sur le plan international, et que la responsabilité de l'État belge ne puisse être mise en cause, l'usage consiste en ce que la norme d'assentiment soit votée et publiée au *Moniteur belge* et que, dans un second temps, à l'expiration d'un délai de 60 jours au terme duquel la norme d'assentiment n'aurait pas été entreprise, le Roi ou le gouvernement concerné ratifie le traité¹¹⁸.

IV.5. Réserves, déclarations et objections

Lorsqu'un État s'oblige à respecter une convention internationale, il dispose de la faculté d'émettre des réserves. Une Haute Partie contractante peut ainsi ratifier un traité tout en précisant qu'une ou plusieurs dispositions déterminées ne lui seront pas applicables, ou qu'elles ne produiront pas leurs pleins effets en ce qui la concerne. Cette modalité a l'avantage de permettre à l'État qui juge certaines clauses de la convention incompatibles avec ses intérêts de marquer son accord sur les autres dispositions et de s'engager à les respecter. En revanche, le recours aux réserves porte atteinte à l'harmonie normative que le traité a vocation à promouvoir, puisque les États ne sont pas tous soumis à l'intégralité des normes qu'il consacre. Pour éviter cet inconvénient, le traité peut contenir une clause qui défend l'émission de réserves¹¹⁹. Dans la pratique, en raison de l'hétérogénéité de la société internationale, une telle interdiction est toutefois rare.

Une déclaration interprétative, quant à elle, est un acte unilatéral, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un sujet de droit international, par laquelle celle-ci vise à préciser ou à clarifier le sens ou la portée que le déclarant attribue au traité ou à certaines de ses dispositions. Il est très souvent difficile de distinguer les déclarations interprétatives

¹¹⁵ Disponible à l'adresse : suivante https://diplomatie.belgium.be/fr/traites/la_belgique_depositaire.

¹¹⁶ Selon Joe Verhoeven, la pratique des accords en forme simplifiée « paraît reposer en droit belge sur une coutume constitutionnelle organisant une délégation, au moins implicite, de pouvoirs, normalement interdite. Elle ne semble applicable qu'à des traités dont l'objet est 'mineur' (exécution ou interprétation d'un accord existant, etc.) ou dont la conclusion est 'urgente' » (*Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 388).

¹¹⁷ C.E., avis n° 42.631/AG du 8 mai 2007, *Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-912/1, pp. 15-16. On notera, à ce sujet, que l'ancien article 68, alinéa 2, de la Constitution ne soumettait pas tous les traités internationaux à la formalité de l'assentiment législatif. Avant de faire l'objet d'une révision en 1993, cette disposition prévoyait en effet que « [l]es traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Belges n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des chambres ».

¹¹⁸ Christian BEHRENDT et Frédéric BOUHON, *Introduction à la Théorie générale de l'État – Manuel*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier, n° 408.

¹¹⁹ Pierre-Marie DUPUY, *Droit international public*, 4^{ème} éd., Paris, Dalloz, 1998, p. 249.

unilatérales tant des réserves que d'autres déclarations faites au sujet d'un traité, souvent à l'occasion d'un de l'expression d'un consentement à être lié de leurs auteurs.

En Belgique, la prérogative d'émettre une réserve ou une déclaration interprétative échoit au pouvoir exécutif. Il s'agit du Roi pour les traités exclusifs fédéraux tandis que pour les traités exclusifs fédérés, c'est *a fortiori* le gouvernement qui est compétent pour la signature qui sera compétent pour les éventuelles déclarations interprétatives ou réserves. Pour les traités mixtes, cela est plus compliqué. Aux termes de l'accord de coopération du 8 mars 1995, c'est la Conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE) qui sert d'organe de coordination. En pratique, il convient que la Belgique adopte une position commune, et celle-ci est négociée au sein de la CIPE. L'exemple du CETA est bien sûr le plus frappant (*voy. supra*). Toutefois, c'est le Roi qui, formellement, fera part de la réserve ou de la déclaration au niveau international.

À noter, et cela est d'une importance considérable en droit interne belge, qu'une *modification* d'un traité mixte, et ce même si cette modification ne touche pas à une compétence fédérée, doit toujours recueillir l'accord de toutes les entités (fédérale et fédérées) qui ont participé à sa signature¹²⁰.

IV.6. Entrée en vigueur - publication des traités

Il importe de distinguer les deux formalités, d'une part la publication (IV.5.1.) et d'autre part l'entrée en vigueur (IV.5.2.), qui découle de la première.

IV.6.1. Publication

En Belgique, c'est l'article 190 (anciennement 129) de la Constitution qui règle la publicité des textes officiels¹²¹, en précisant qu'

« [a]ucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi ».

En matière de traités internationaux, il faut distinguer entre les deux stades de leur conclusion : la ratification et l'assentiment. Les arrêtés royaux ou de gouvernement de ratification ne sont pas publiés au *Moniteur belge*, au contraire des lois (ou décrets et ordonnances) d'assentiment.

Quant aux normes du droit international conventionnel classique, c'est-à-dire issues de traités conclus par la Belgique (l'autorité fédérale et/ou les entités fédérées) qui ont reçu ratification et assentiment, ils sont, lorsque leur publication est obligatoire¹²², également publiés¹²³.

¹²⁰ Avis du Conseil d'État n°22.791/1 du 7 octobre 1993, *voy. ég.* Judo FRANK et Godfried GEUDENS (dirs.), *Internationale betrekkingen en federalisme. Staatsrechtconferentie 2005 Vlaamse Juristenvereniging*, Gand, Larcier, 2006, pp. 131-132.

¹²¹ Sur cette disposition, *voy.* aussi la belle étude de Jan VELAERS, « Artikel 190 van de Grondwet : De bekendmaking in de vorm bij wet bepaald als voorwaarde voor de verbindendheid van wetten, besluiten en verordeningen van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur », in Luc WINTGENS (éd.), *De verplichting tot bekendmaking van de norm*, Bruges, Die Keure, 2003, pp. 31-70, et le petit ouvrage de Joris DE JONGHE, *De staatsrechtelijke verplichting tot bekendmaking van normen*, Anvers, Kluwer, 1985, 183 pages.

¹²² Ce qui n'est pas nécessairement le cas. La question de savoir quand un traité est soumis à l'obligation de publication et quand il ne l'est pas est difficile et a donné lieu à de savants débats. Pour un bon résumé de la question, qui dépasse le cadre du présent exposé, *voy.* Jan GIJSSELS, « De bekendmaking van verdragen », in Luc WINTGENS (éd.), *De verplichting tot bekendmaking van de norm*, Bruges, Die Keure, 2003, pp. 71-95.

¹²³ Article 8 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, *Moniteur belge*, 21 juin.

Enfin, en ce qui concerne les normes de l'Union européenne et de l'Euratom, dont certaines bénéficient de l'effet direct au sein de l'ordre juridique belge, elles sont insérées au *Journal officiel de l'Union européenne* sans – et cette précision est importante – faire l'objet d'une publication complémentaire dans un journal officiel belge¹²⁴.

Le journal officiel dans lequel sont publiés les textes précités est le *Moniteur belge*¹²⁵. Officiellement créé par un arrêté du Régent Surlet de Chokier en date du 10 juin 1831¹²⁶ ; son tout premier numéro paraît à peine une semaine plus tard¹²⁷. Toutefois, à cette époque, le *Moniteur* est encore un journal semi-privé. Ce n'est qu'en 1845 qu'il succédera au *Bulletin officiel* comme journal officiel¹²⁸. Initialement exclusivement publié en français, le *Moniteur* est bilingue depuis le 1^{er} juillet 1888.

S'agissant des traités mixtes, l'article 14 de l'accord de coopération de 1994 dispose : « [u]ne fois accomplies les formalités d'entrée en vigueur d'un traité mixte, le texte ainsi que la loi d'assentiment, les références aux décrets et ordonnances d'assentiment et les renseignements relatifs à la ratification ou à l'adhésion et à l'entrée en vigueur, sont publiés au *Moniteur belge* par les soins du Ministre des Affaires étrangères ».

On notera enfin, et ceci est une précision importante en ce qui concerne l'objet du présent rapport, que la publication au *Moniteur belge* fait également courir le délai de recours en annulation qui peut être intenté contre la norme d'assentiment à un traité devant la Cour constitutionnelle, en vertu de l'article 3, § 2, de la loi spéciale du 9 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Ce délai est de soixante jours, et non de six mois comme cela est le cas pour les autres normes de rang législatif. Ceci s'explique par une volonté de célérité. On rappellera également qu'en pratique, ce délai servira également de délai de ratification (*supra*).

IV.6.2. Entrée en vigueur

Pour ce qui est des normes législatives fédérales, elles déploient, sauf disposition contraire, leur force obligatoire le dixième jour après leur insertion au *Moniteur belge* : cette règle se trouve inscrite dans l'importante loi du 31 mai 1961 « relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires »¹²⁹. La règle qui fixe l'entrée en vigueur des lois au dixième jour après sa publication au *Moniteur belge* existe depuis 1845¹³⁰. Aux niveaux fédérés, un délai de dix jours, calculé à partir de leur publication au *Moniteur*, s'applique également aux décrets des Communautés et des Régions¹³¹ et aux ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale¹³² et

¹²⁴ Ceci vaut même à l'égard du droit européen primaire : ainsi, le texte du Traité de Lisbonne est introuvable au *Moniteur belge* ; sa publicité a été assurée directement par le *Journal officiel de l'Union européenne* (série C, n° 306 du 17 décembre 2007).

¹²⁵ Voy. plus particulièrement Fred STEVENS, « Van roepsteen tot *Moniteur belge* », in Luc WINTGENS (éd.), *De verplichting tot bekendmaking van de norm*, Bruges, Die Keure, 2003, pp. 1-30.

¹²⁶ Non publié au *Bulletin officiel*, mais repris à la *Pasinomie*, année 1830-1831, p. 359.

¹²⁷ Le 16 juin 1831.

¹²⁸ *Bull. off.*, année 1845, n° 7.

¹²⁹ Plus précisément, la règle des dix jours se trouve inscrite à l'article 4, alinéa 2, de cette loi.

¹³⁰ La règle est introduite par l'article 2 de la loi du 28 février 1845. Avant 1845, l'entrée en vigueur des lois fit l'objet de deux régimes successifs. Le premier faisait entrer les lois en vigueur « trois jours francs après l'arrivée du Bulletin [officiel] au chef-lieu [de la province] ». Le second prévoyait que les actes officiels « seront obligatoires dans tout le territoire de la Belgique, le onzième jour après celui de leur date ».

¹³¹ Article 56 de la loi spéciale de réformes institutionnelles et, pour la Communauté germanophone, article 48 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

¹³² Article 33, alinéa 2, de la LSBxl.

de la Commission communautaire commune¹³³. Le même délai s'applique aux décrets de la Commission communautaire française¹³⁴.

Quant aux normes réglementaires qui émanent de l'autorité fédérale ou des entités fédérées et dont la publicité revêt un caractère d'utilité publique, elles entrent en vigueur, sauf contre-indication contraire de leur part, également le dixième jour qui suit leur publication au *Moniteur*¹³⁵.

IV.7. Dénonciation

En ratifiant un traité, un État consent à être lié par une norme de droit international public. Cette norme est soit nouvelle (lorsque l'État est l'une des Hautes parties initiales du traité), soit déjà existante mais jusqu'alors inapplicable à l'État en question (lorsque l'État adhère à un traité qui est déjà en vigueur mais auquel il n'était pas encore parti). Opération inverse de la ratification, la dénonciation permet à l'État de mettre fin aux obligations internationales ainsi conclues, en quittant le cercle des États parties au traité. Cette dénonciation peut être soit totale – lorsqu'elle porte sur l'intégralité du traité¹³⁶ – ou partielle – lorsqu'elle n'en affecte que certaines parties¹³⁷.

Il est toutefois essentiel de signaler que la dénonciation d'un traité n'est pas toujours possible et que le principe de base est précisément qu'un traité ne peut être dénoncé que s'il le permet spécialement¹³⁸. Une telle autorisation spéciale constitue cependant, en pratique, la situation la plus courante : de nombreuses conventions prévoient que les Hautes Parties contractantes peuvent se retirer unilatéralement¹³⁹. Dans certains traités, le droit de retrait est cependant conditionné par un délai de préavis¹⁴⁰ ou une obligation de motivation. En vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la dénonciation est également admissible, à défaut de clause expresse dans le traité, lorsque cette possibilité découle de l'intention des

¹³³ Article 73, § 2, de la LSBxl.

¹³⁴ Article 3, § 6, alinéa 2, du décret spécial de la Communauté française (pris en application de l'article 138 de la Constitution) du 5 juillet 1993 (*Moniteur belge*, 10 septembre), et article 4, 5°, seconde moitié de phrase, du décret spécial de la Communauté française (également pris en application de l'article 138 de la Constitution) du 19 juillet 1993 (*Moniteur belge*, 10 septembre); ces deux normes rendent applicables aux décrets de la Commission communautaire française l'article 56 de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

¹³⁵ Pour les normes fédérales, voy. l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires. Pour les normes au niveau fédéré, voy. l'article 84, 2°, de la LSRI, l'article 53, alinéa 4, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et les articles 39, alinéa 3, et 72, de la LSBxl.

¹³⁶ Ainsi, le gouvernement belge a dénoncé (dans son intégralité) la Convention sur la nationalité de la femme mariée, signée le 9 janvier 1947 par la Belgique et la France (voy. *Moniteur belge*, 17 et 23 septembre 1971). Plus récemment, la Belgique a dénoncé la Convention concernant la création d'une Union internationale pour la publication des tarifs douaniers, signée à Bruxelles le 5 juillet 1890, ainsi que son Protocole de modification, signé à Bruxelles le 16 décembre 1949 (voy. *Moniteur belge*, 17 avril 2009, 2^{ème} éd.).

¹³⁷ Ainsi, le gouvernement belge a dénoncé le chapitre 1^{er} (et uniquement cette partie) de la Convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités, faite à Strasbourg le 6 mai 1963 (voy. *Moniteur belge*, 18 juillet 2007).

¹³⁸ Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, 9^{ème} édition, ouvrage précité, p. 146 ; Pierre-Marie DUPUY, *Droit international public*, 4^{ème} éd., ouvrage précité, p. 279 ; Ian BROWNLIE, *Principles of public international law*, 6^{ème} éd., ouvrage précité, pp. 592-593 ; Joe VERHOEVEN, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 429.

¹³⁹ Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, 9^{ème} éd., ouvrage précité, p. 146.

¹⁴⁰ Ainsi, l'article 23 du traité sur le droit des marques, fait à Genève le 27 octobre 1994, prévoit que la dénonciation prend effet un an après la notification de la dénonciation.

parties ou de la nature du traité¹⁴¹. Cette Convention n'a toutefois pas été ratifiée par tous les États¹⁴². En dehors de ces cas, le *principe pacta sunt servanda* est applicable : les Hautes Parties sont liées par le traité et la dénonciation unilatérale de celui-ci constitue un fait illicite qui engage la responsabilité internationale de son auteur¹⁴³. Ceci ne signifie pas, bien entendu, que de tels retraits unilatéraux – interdits par le droit – n'aient jamais lieu dans le jeu complexe des relations internationales.

La compétence de conclure des traités emporte celle, en miroir, de pouvoir les dénoncer. En règle générale, c'est l'autorité compétente pour ratifier le traité – c'est-à-dire, le Pouvoir exécutif – qui est également habilitée à le dénoncer. En Belgique, cette prérogative appartient à l'autorité compétente pour ratifier le traité¹⁴⁴, c'est-à-dire le Pouvoir exécutif. Ainsi, la dénonciation des traités fait l'objet, selon le cas, d'un arrêté royal ou d'un arrêté de gouvernement de Région ou de Communauté, en fonction de la matière réglée par la convention internationale¹⁴⁵. En ce qui concerne les traités exclusifs fédérés, il fallait distinguer deux régimes : avant 1993, c'était le Roi qui était chargé de la dénonciation à la demande de l'entité concernée, à partir de 1993, c'est le gouvernement de l'entité concernée lui-même qui a été investi de cette prérogative¹⁴⁶. En ce qui concerne les traités mixtes, cette faculté appartient au Roi qui doit toutefois respecter la procédure établie à l'article 17 de l'accord de coopération du 8 mars 1994. Celui-ci dispose que « [t]ant l'Autorité fédérale que toute autre Autorité régionale ou communautaire peut prendre l'initiative à cet effet. La dénonciation des traités mixtes s'effectue, avec l'approbation de toutes les Autorités concernées, au sein de la Conférence interministérielle de la Politique étrangère ».

Ces arrêtés de dénonciation déploient leurs effets non seulement en droit international – au sens où il mettra fin aux obligations internationales de l'État ou d'une entité fédérée – mais également en droit interne. En effet, le vote d'une norme législative qui abrogerait la loi initiale d'assentiment n'est ni nécessaire, ni permis ; le Pouvoir exécutif, en matière de dénonciation, agit seul.

¹⁴¹ Voy. l'article 56 de ladite Convention. Cette disposition fait appel à des notions relativement indéterminées et subjectives, ce qui rend son application pratique malaisée. Voy., en ce sens, Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, 9^{ème} éd., ouvrage précité, p. 146.

¹⁴² Ce point mérite une petite précision. L'objectif principal de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités a été de réaliser une codification des règles de droit *coutumier* qui existaient déjà en la matière. Or, l'entrée en vigueur de la Convention n'a pas mis fin à l'existence de ces règles coutumières, que du contraire, celles-ci demeurent applicables. Il s'ensuit que l'affirmation selon laquelle les dispositions de la Convention ne s'appliquent pas aux États qui ne l'ont pas ratifiée ne signifie pas que ces États ne puissent pas être liés par une règle de droit international *coutumier* dont le contenu est semblable, voire identique, à celui de la règle exprimée dans la Convention. Il s'agit là d'une question qui doit être examinée *in concreto*, clause par clause, et qui ne peut recevoir de réponse générale.

¹⁴³ Pierre-Marie DUPUY, *Droit international public*, 4^{ème} éd., ouvrage précité, p. 279.

¹⁴⁴ Article 167, paragraphe 3, de la Constitution ; voy. toutefois pour certains traités la règle dérogatoire énoncée au paragraphe 5 du même article.

¹⁴⁵ Voy. les hypothèses particulières réglées par l'article 167, § 5, de la Constitution.

¹⁴⁶ André ALEN et Koen MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, 2^e éd., Malines, Wolters Kluwer, 2011, pp. 758 ; Johan VANDE LANOTTE et al., *Belgisch Publiekrecht* (tome 1), Bruges, die Keure, 2015, pp. 745.

V. Temps nécessaire

La conclusion de traités internationaux est, comme on le sait, une entreprise au long cours. Aucun délai n'est fixé pour la négociation, la signature, l'assentiment ou la ratification, à l'exception de la convenance pratique de laisser courir le délai d'annulation de soixante jours entre la publication de la loi d'assentiment et la ratification, à des fins de sécurité juridique. La seule façon d'obtenir un aperçu du temps nécessaire pour conclure un traité, en Belgique, est d'opérer un raisonnement empirique. Nous nous sommes pour cela concentrés sur la dernière décennie (2009-2019).

En ce qui concerne tout d'abord les traités exclusifs, il convient de constater que, la plupart du temps, le délai de ratification est court. Il se passe rarement plus d'une année entre la loi d'assentiment et l'arrêté royal de ratification. Ainsi, il n'a fallu qu'un mois pour ratifier le Protocole n°15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, le Protocole facultatif à la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire ou encore le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac. À titre d'exemple d'un traité international exclusif fédéré, on peut citer l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN), auquel la Région wallonne a adhéré, et qui n'a pris que 7 mois entre le décret d'assentiment et la ratification.

Concernant les traités mixtes, cela peut, cela va sans dire, prendre un laps de temps plus long, bien que celui-ci ne soit pas disproportionné. Par exemple, pour le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, traité maxi-mixte puisqu'il suppose l'accord de l'intégralité des entités du pays, il s'est déroulé 3 ans entre la première norme d'assentiment (le décret de la Communauté germanophone du 23 mai 2011) et la ratification qui a eu lieu le 20 mai 2014. Certaines entités, principalement du sud du pays, ont été assez précoces (le décret de la Communauté française du 7 novembre 2011 [2 ans et 6 mois avant ratification] et le décret de la Région wallonne du 28 novembre 2013 [1 an et 6 mois avant ratification]), tandis que les entités bruxelloises et flamandes ont été plus tardives (le décret flamand du 28 novembre 2013 [6 mois avant ratification], l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 janvier 2014 [4 mois avant ratification] et l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 27 février 2014 [3 mois avant ratification]). Enfin, la norme fédérale d'assentiment pour ce Protocole a été adoptée en dernier (loi d'assentiment du 5 mai 2014), soit 15 jours avant la ratification par le Roi. Cet exemple concret n'est pas exceptionnel en droit belge, pour un traité mixte devant rassembler autant d'instrument d'assentiment, et est même légèrement au-dessus de la moyenne. Dans la même veine, on peut en effet notamment citer l'adoption de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique pour laquelle il s'est déroulé 1 an et 10 mois entre le décret de la Communauté germanophone du 6 mai 2014 et la ratification le 14 mars 2016.

Dans les traités mixtes qui ont pris moins d'un an et demi entre le premier assentiment et la ratification, on peut citer, notamment : le Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (5 mois et demi), le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications (1 an et 1 mois), la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (1 an et 2 mois), le Protocole d'amendement à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (9 mois), et de nombreux autres encore.

Bien entendu, certaines exceptions existent. Ainsi, certaines conventions internationales peuvent prendre un temps considérable pour arriver au bout de leur parcours législatif. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes est un exemple parlant puisque le premier assentiment, fédéral, a eu lieu le 11 mai 1983 et que certaines entités manquent encore à l'appel (pour des raisons que l'on ne saisit d'ailleurs pas très bien – ou serait-ce un simple oubli ?). De ceci résulte que, près de 36 ans plus tard, aucune ratification n'a eu lieu. Cela étant, ce genre de cas reste fort rare.

VI. Conclusion

À l'issue de ce tour d'horizon des prérogatives internationales de la Belgique, plusieurs enseignements peuvent être tirés.

Le Royaume est lui-même dans une certaine mesure – voire une large mesure – un produit du droit international, sa pérennité et sa reconnaissance internationales étant en effet pour une partie non négligeable dues à des ententes au niveau inter-étatique, le Traité de Londres de 1839 parachevant ce processus en assurant au nouvel État belge une reconnaissance qui lui manquait encore, à savoir celle des Pays-Bas (pays duquel la Belgique avait fait cessation neuf ans plus tôt). On notera aussi le rôle important qu'a joué à cette fin le premier Roi des Belges, Léopold I^{er}, Roi qui pendant tout son règne a conduit une diplomatie personnelle, distincte de celle de son gouvernement. À la fois objet et sujet de droit international, cette genèse de l'État belge, jointe à sa petite taille, explique sans doute la grande réceptivité de la Belgique pour le droit international ; cette réceptivité ressort aussi, à l'heure actuelle, dans le fait que même depuis la fédéralisation progressive du pays entamée en 1970, le nombre de conventions auxquelles la Belgique est partie ne cesse de croître.

Le fédéralisme, c'est ce qui caractérise, voire incarne la Belgique désormais. Plus qu'une structure particulière, il s'agit pour le Royaume d'un véritable prisme à travers lequel ne peuvent dorénavant plus échapper la politique et le droit. Les relations internationales n'y font pas exception. Ainsi, l'ordre juridique belge s'est doté d'une conception particulièrement poussée – peut-être la plus poussée au monde – de l'adage *in foro interno, in foro externo*, conception qui permet aux différentes entités fédérées du pays de conclure à leur niveau leurs propres traités, et corrélativement d'entretenir des relations internationales. Ainsi, que ce soit dans des matières aussi importantes que l'économie, l'énergie, les routes, l'enseignement ou la culture, à chaque fois une entité fédérée sera aux commandes. Certes, des garde-fous existent, et nous avons montré que la règle de droit international selon laquelle « l'État est un et un seul sur la scène internationale » agissait comme tempérament. En dépit de ce tempérament, et aussi de certains mécanismes de droit constitutionnel interne, on doit toutefois constater que les prérogatives de « surveillance » de l'autorité fédérale sur les entités fédérées sont limitées, et que leur application concrète peut s'avérer à la fois politiquement que juridiquement difficile. Dans ce contexte, il convient aussi de signaler le nombre, en constante augmentation, des traités dits « mixtes », traités qui confèrent à chaque entité fédérée un droit de véto, sauf insertion d'une réserve.

Bibliographie

ALEN, André et MUYLLE, Koen, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, 2^e éd., Malines, Wolters Kluwer, 2011, 1055 pages.

BEHRENDT, Christian, *Le rôle des cours constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux – Belgique : La Cour constitutionnelle*, Unité Bibliothèque de droit comparée, Direction générale des Services de recherche parlementaire (DG EPRS), Secrétariat général du Parlement européen, 2016, 49 pages.

BEHRENDT, Christian et BOUHON, Frédéric, *Introduction à la Théorie générale de l'État – Manuel*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2014, 649 pages.

BEHRENDT, Christian et VRANCKEN, Martin, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Chartre, 2019, 766 pages.

BROWNLIE, Ian, *Principles of public international law*, 6^{ème} éd., Oxford, Oxford University Press, 2003, 742 pages.

COOLSAET, Rik, *België en zijn buitenlandse politiek, 1830-2015*, Louvain, Van Halewyck, 2014, 818 pages.

COMBACAU, Jean et SUR, Serge, *Droit international public*, 9^{ème} éd., Paris, Montchrestien, 2010, 820 pages.

DEHOUSSE, Renaud, *Fédéralisme et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1991, 284 pages.

DE JONGHE, Joris, *De staatsrechtelijke verplichting tot bekendmaking van normen*, Anvers, Kluwer, 1985, 183 pages.

DELWIT, Pascal, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, 3^e éd., Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2012, 438 pages.

DE ROSSA GISIMUNDO, Federica, *La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé – Suisse*, Unité Bibliothèque de droit comparé, Direction générale des Services de recherche parlementaire (DG EPRS), Secrétariat général du Parlement européen, 2018, 44 pages.

DUMONT, Hugues, « Le partage des compétences relatives à l'élaboration des normes européennes entre l'État belge et ses composantes fédérées », *Revue des affaires européennes*, 2013, pp. 37-53.

DUPUY, Pierre-Marie, *Droit international public*, 4^{ème} éd., Paris, Dalloz, 1998, 529 pages.

FRANK, Judo et GEUDENS, Godfried (dirs.), *Internationale betrekkingen en federalisme. Staatsrechtconferentie 2005 Vlaamse Juristenvereniging*, Gand, Larcier, 2006, 308 pages.

GANSHOF VAN DER MEERSCH, Walter, *De Belgische rechter tegenover het internationaal recht en het gemeenschapsrecht*, Mercuriale prononcée en tant que procureur général de la Cour de cassation le 1er septembre 1969, Bruxelles, Bruylant, 1969, 73 pages.

GENIN, Vincent, *Le laboratoire belge du droit international – Une communauté épistémique et internationale de juristes (1869-1914)*, Bruxelles, Ed. de l'Académie Royale de Belgique, 2018, 226 pages.

GENIN, Vincent, *Incarner le droit international – Du mythe juridique au déclassement international de la Belgique*, Bruxelles, Peter Lang, 2018, 246 pages

GIJSSELS, Jan, « De bekendmaking van verdragen », in WINTGENS, Luc (éd.), *De verplichting tot bekendmaking van de norm*, Bruges, Die Keure, 2003, pp. 71-95.

GRAF VON KIELMANSEGG, Sebastian, *Ratifikation völkerrechtlicher Verträge: eine rechtsvergleichende Perspektive – Deutschland*, Unité Bibliothèque de droit comparé, Direction générale des Services de recherche parlementaire (DG EPRS), Secrétariat général du Parlement européen, 2018, 58 pages.

LEJEUNE, Yves, *Droit constitutionnel belge*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, 998 pages.

LEONARDY, Uwe, « Treaty-Making-Powers and Foreign Relations of Federated Entities », in COPPIETERS, Bruno, DARCHIASHVILI, David and AKABA, Natella (éds.), *Federal Practice – Exploring Alternatives for Georgia and Abkhazia*, Bruxelles, VUB University Press, 2000, pp. 151-168.

LUYKX, Theo, *Politieke geschiedenis van België*, 4^e éd., Bruxelles et Amsterdam, Elsevier, 1978, 765 pages.

MASQUELIN, Jean, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, 674 pages.

PEETERS, Yannick, « De uitvoering, wijziging en beeindiging van samenwerkingsakkoorden als bindende, intrafederale verdragen », *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2015, pp. 198-221.

REYBROUCK, Karel, et SOTTIAUX, Stefan, *De federale bevoegdheden*, Anvers, Intersentia, 2019, 892 pages.

ROSOUX, Géraldine, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *Administration publique – Trimestriel*, 2018, pp. 367-416.

SEUTIN, Bruno, et VAN HAEGENDOREN, Geert (éds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Bruges, Die Keure, 2017, 551 pages.

SEUTIN, Bruno, et VAN HAEGENDOREN, Geert (éds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, Die Keure, 2016, 496 pages.

SHAW, Malcolm N., *International law*, 6^{ème} éd., Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 1542 pages.

SOTTIAUX, Stefan, *Grondwettelijk recht*, Anvers, Intersentia, 2016, 499 pages.

STENGERS, Jean, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831, Pouvoir et influence*, Bruxelles, Racine, 3^e éd., 2014, 431 pages.

STEVENS, Fred, « Van roepsteen tot Moniteur belge », in WINTGENS, Luc (éd.), *De verplichting tot bekendmaking van de norm*, Bruges, Die Keure, 2003, pp. 1-30.

UYTTENDAELE, Marc, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, 1057 pages.

VAN DAMME, Marnix, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, 2^e éd., Bruges, Die Keure, 2015, 449 pages.

VANDE LANOTTE, Johan et al., *Belgisch Publiekrecht* (tome 1), Bruges, die Keure, 2015, 791 pages.

VANDEBOSSCHE, Emmanuel, « De nieuwe regeling inzake het substitutierecht en het Overlegcomité », *Chroniques de droit public – Publiekrechtelijke Kronieken*, 2014, pp. 208-218.

VELAERS Jan, *De Grondwet - Een artikelsgewijze commentaar*, 3 volumes, Bruges, Die Keure, 2019, 651 pages (volume I), 824 pages (volume II) et 779 pages (volume III).

VELAERS, Jan, « Artikel 190 van de Grondwet : De bekendmaking in de vorm bij wet bepaald als voorwaarde voor de verbindendheid van wetten, besluiten en verordeningen van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur », in WINTGENS, Luc (éd.), *De verplichting tot bekendmaking van de norm*, Bruges, Die Keure, 2003, pp. 31-70.

VERHOEVEN, Joe, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, 856 pages.

WITTE, Els, CRAEYBECKX, Jan, et MEYNEN, Alain, *Political History of Belgium*, Bruxelles, ASP, 2009, 516 pages.

WITTE, Els, MEYNEN, Alain, et Dirk LUYTEN, Jan, *Politieke geschiedenis van België*, Anvers, Manteau, 2016, 512 pages.

ZWEIGERT, Konrad et KÖTZ, Hein, *Introduction to Comparative law*, 3^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1998, 714 pages.

Autres précis de droit public et constitutionnel belge (antérieurs à 2010)

DELPÉRIÉ, Francis, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles et Paris, Bruylant et LGDJ, 2000, 1048 pages.

ERRERA, Paul, *Traité de droit public belge*, 2^e éd., Paris, Giard et Brière, 1918, 848 pages.

MAST, André, et DUJARDIN, Jean, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk recht*, 8^e éd., Gand, Story-Scientia, 1985, 617 pages.

ORBAN, Oscar, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Liège et Paris, Dessain et Giard & Brière, 3 volumes, 1906 (tome I), 1908 (tome II), 1911 (tome III), 474, 744 et 622 pages.

PERIN, François, *Cours de droit constitutionnel*, Presses universitaires de Liège, 1982, 2 volumes, 175 et 271 pages.

RIMANQUE, Karel, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen. 2004-2005*, Anvers, Intersentia, 2005, 444 pages.

SENELLE, Robert, CLEMENT, Miel, et VAN DE VELDE, Edgard, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo, 2004, 431 pages.

VELAERS, Jan, *De Grondwet en de Raad van State, Afdeling wetgeving*, Anvers, Maklu, 1999, 1034 pages.

VELU, Jacques, *Droit public, tome I^{er} – Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, 884 pages.

WIGNY, Pierre, *Droit constitutionnel – Principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, 1952, deux volumes, 947 pages.

Textes juridiques

Constitution du 7 février 1831, coordonnée le 17 février 1994

Arrêté du gouvernement provisoire du 4 octobre 1830 proclamant l'Indépendance des « Provinces de Belgique, violemment détachées de la Hollande » (*Bull. off.*, année 1830, n° 4)

Arrêté du Régent Surlet de Chokier du 10 juin 1831, *Pasin.*, 1830-1831, p. 359

Traité de Londres du 18 avril 1839, approuvé par la loi du 4 avril 1839, *Bull. off.*, année 1839, n° 27

Convention concernant la création d'une Union internationale pour la publication des tarifs douaniers, signée à Bruxelles le 5 juillet 1890, ainsi que son Protocole de modification, signé à Bruxelles le 16 décembre 1949 (dénoncés, *Moniteur belge*, 17 avril 2009, 2^{ème} éd.

Loi du 31 août 1939 sur l'Office national du Ducroire, *Moniteur belge*, 4 octobre

Convention concernant les droits et devoirs des États, adoptée par la septième Conférence internationale américaine, signée à Montevideo, le 26 décembre 1933, *Recueil des Traités de la Société des Nations*, vol. 165 (1936), n° 3802

Convention sur la nationalité de la femme mariée, signée le 9 janvier 1947 par la Belgique et la France (dénoncée, *Moniteur belge*, 17 et 23 septembre 1971)

Loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, *Moniteur belge*, 21 juin

Loi du 11 avril 1962 autorisant le passage et le séjour en Belgique des troupes liées à la Belgique par le Traité de l'Atlantique Nord, *Moniteur belge*, 20 avril

Convention sur le droit des traités, fait à Vienne le 23 mai 1969, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331

Lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, *Moniteur belge*, 21 mars

Loi (abrogée) du 20 janvier 1978 réglant les formes de la coopération culturelle internationale en application de l'article 59bis, § 2, de la Constitution, *Moniteur belge*, 25 janvier

Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *Moniteur belge*, 15 décembre

Loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, 15 août

Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, *Moniteur belge*, 18 janvier 1984

Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *Moniteur belge*, 14 janvier

Arrêté royal du 3 juillet 1992 relatif à l'organisation de l'Office national du Ducroire, *Moniteur belge*, 29 juillet

Décret spécial de la Communauté française du 5 juillet 1993, *Moniteur belge*, 10 septembre

Décret spécial de la Communauté française du 19 juillet 1993, *Moniteur belge*, 10 septembre

Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, *Moniteur belge*, 17 décembre 1996

Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne, 17 novembre.

Accord de coopération du 17 juin 1994 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations, *Moniteur belge*, 26 octobre

Accord de coopération du 11 juillet 1994 concernant les modalités suivant lesquelles des actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale suite à un différend mixte, *Moniteur belge*, 1^{er} décembre

Accord-cadre de coopération du 30 juin 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions portant sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes, *Moniteur belge*, 19 novembre

Traité sur le droit des marques, fait à Genève le 27 octobre 1994

Accord de coopération du 18 mai 1995 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif au statut des représentants des Communautés et des Régions dans les postes diplomatiques et consulaires, *Moniteur belge*, 16 octobre 2014 [*sic*], *erratum*, 21 octobre

Accord de coopération du 30 avril 1998 entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française, *Moniteur belge*, 2 décembre

Statut de la Cour pénale internationale, signé à Rome le 17 juillet 1998

Accord de coopération du 20 mars 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la COCOF créant une entité commune pour les relations internationales de Wallonie-Bruxelles, *Moniteur belge*, 23 mai

Accord de coopération du 5 juin 2009 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions portant sur la représentation du Royaume de Belgique au sein des institutions de l'Union Benelux, et l'adoption de positions et la coordination interne y relatifs, *Moniteur belge*, 22 décembre 2011

Loi du 19 juin 2008 portant assentiment du Traité de Lisbonne, *Moniteur belge*, 19 février 2009

Ordonnance de la Commission communautaire commune du 25 novembre 2010 portant assentiment à la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée à New York le 20 décembre 2006, *Moniteur belge*, 7 décembre

Circulaire du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement du 15 avril 2011 sur l'accréditation d'un chef de mission diplomatique en Belgique

Décret de la Commission communautaire française du 5 décembre 2013 portant assentiment du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de communications, adopté à New York le 19 décembre 2011, *Moniteur belge*, 30 mai 2014

Jurisprudence et légisprudence

Cour internationale de Justice, arrêt du 20 juin 1959, *Belgique c. Pays-Bas* (Parcelles frontalières)

Cour permanente de Justice internationale, arrêt du 25 mai 1926, série A, n° 7

Conclusions du procureur général Walter GANSHOF VAN DER MEERSCH précédant Cass., 27 mai 1971, *État belge c. LeSki, Pas.*, 1971, p. 886

C. const., n° 26/91 du 16 octobre 1991

C.E., avis n°22.791/1 du 7 octobre 1993

C. const., n° 12/94 du 3 février 1994

C.E. (sect. lég.), avis du 18 mars 1998, *Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, session ordinaire 1997-98, n° 239/1

C.E., avis n° 42.631/AG du 8 mai 2007, *Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-912/1, pp. 15-16

C.E., avis n° 44.028/AG, *Doc. parl.*, Sénat, session ordinaire 2007-08, n° 4-568/1, pp. 334 et s.

Cass., 21 décembre 2009, *Journal des Tribunaux*, 2010, p. 129

C. const., n° 97/2010 du 8 juillet 2010

CJUE, arrêt du 17 octobre 2013, *Commission européenne c. Royaume de Belgique*, C-533/11, *J.O.U.E.*, série C, n° 367, du 4 décembre 2013

C. const., arrêt n° 80/2015 du 28 mai 2015

C.E. (chambres réunies), avis n° 62.546/VR du 23 janvier 2018

Principaux sites internet consultés

<http://www.delcredereducroire.be/fr/>

<https://www.politico.eu/article/walloon-parliament-rejects-ceta-deal/>

<https://www.bbc.com/news/world-europe-37725942>

<https://www.nytimes.com/2016/10/31/business/international/canada-european-union-trade-agreement.html>

https://diplomatie.belgium.be/fr/traites/la_belgique_depositaire

L'objet de cette étude est d'examiner la ratification des traités internationaux en droit belge, en particulier le régime juridique applicable, la procédure et une estimation des temps nécessaires pour la ratification.

Pour ce faire, après une introduction générale, sont examinées les dispositions législatives et réglementaires régissant la procédure d'adoption des traités, la répartition des compétences entre les différents acteurs impliqués, ainsi que les étapes principales de la procédure de conclusion des traités.

D'un côté la Belgique est un produit du droit international. Sa genèse explique sa grande réceptivité pour le droit international. D'un autre côté, le fédéralisme est pour ce Royaume un véritable prisme à travers lequel ne peuvent dorénavant échapper la politique et le droit et les relations internationales n'y font pas exception. Ainsi, l'ordre juridique belge s'est doté d'une conception particulièrement poussée de l'adage *in foro interno, in foro externo*, conception qui permet aux différentes entités fédérées du pays de conclure à leur niveau leurs propres traités, et corrélativement d'entretenir des relations internationales. Certes que la règle de droit international selon laquelle « l'État est un et un seul sur la scène internationale » agissait comme tempérament. On doit toutefois constater que les prérogatives de « surveillance » de l'autorité fédérale sur les entités fédérées sont limitées, et que leur application concrète peut s'avérer à la fois politiquement que juridiquement difficile.

Publication de l'Unité Bibliothèque de droit comparé
EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.



PE 646.197
ISBN 978-92-846-6437-5
doi:10.2861/645245