

Assemblée de la Commission communautaire française



27 juin 2003

SESSION ORDINAIRE 2002-2003

PROJET DE DECRET

**portant assentiment à l'Accord de coopération
entre la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté germanophone
et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale
relatif à la création du Conseil Wallonie-Bruxelles de coopération internationale**

RAPPORT

fait au nom de la commission du Budget, de l'Administration,
des Relations internationales et des Compétences résiduelles

par M. Mahfoudh ROMDHANI

SOMMAIRE

I.	Exposé de M. Eric Tomas, Ministre-Président du Collège.....	3
II.	Discussion générale.....	3
III.	Examen et vote des articles	5
IV.	Vote sur l'ensemble du projet de décret.....	5
V.	Approbation du rapport.....	5
VI.	Texte adopté par la Commission.....	6
VII.	Annexe	7

Ont participé aux travaux : Mme Dominique Braeckman, MM. Jean-Pierre Cornelissen, Serge de Patoul, Mme Dominique Dufourny, MM. Denis Grimberghs (remplace M. Michel Lemaire), Claude Michel, Mmes Anne-Sylvie Mouzon, Caroline Persoons, MM. Mahfoudh Romdhani, Philippe Smits (remplace M. Eric André), Mme Anne-Françoise Theunissen, M. Michel Van Roye (remplace M. Christos Doulkeridis).

Absent(e)s : MM. Eric André (remplacé), Christos Doulkeridis (remplacé), Michel Lemaire (remplacé).

Assistaient également à la réunion : M. Eric Tomas (Ministre-Président du Collège), Mme Mylène Laurant (cabinet du Ministre-Président du Collège), M. Alain Hutchinson (membre du Collège), Mme Martine Feron (cabinet du membre du Collège chargé du Budget), Mme Anne Marcus-Helmons (experte du groupe cdH) et Mme Véronique Gailly (experte du groupe Ecolo).

Mesdames,
Messieurs,

La commission du Budget, de l'Administration, des Relations internationales et des Compétences résiduelles, en sa réunion du 27 juin 2003, a examiné le projet de décret portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création du Conseil Wallonie-Bruxelles de coopération internationale (doc. 113 (2002-2003) n° 1).

M. Mahfoudh Romdhani est désigné en qualité de rapporteur.

1. Exposé de M. Eric Tomas, Ministre-Président du Collège

En date du 18 avril 2002, le Collège de la Commission communautaire française a approuvé la conclusion d'un accord de coopération entre la Région Wallonne, la Communauté Française, la Communauté Germanophone et la Commission Communautaire Française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création du Conseil Wallonie-Bruxelles de la coopération internationale.

Cet accord de coopération a été signé le 1^{er} juillet 2002.

Les gouvernements ont alors invité les acteurs concernés par le texte faisant l'objet de la décision à constituer un groupe de travail qui préparera la mise en place du futur Conseil Wallonie-Bruxelles de la coopération internationale, dans le respect des procédures en cours.

La section de législation du Conseil d'Etat a remis son avis le 2 septembre 2002.

Il résulte de cet avis « qu'il est prématuré de définir de manière aussi large les compétences du Conseil Wallonie-Bruxelles, les gouvernements régionaux et communautaires n'étant pas encore en mesure de déterminer des politiques autonomes en matière de coopération au développement. ».

Cependant, suite aux réformes institutionnelles de 1993 qui ont octroyé aux Régions et Communautés (art. 167, § 1^{er} de la Constitution) le pouvoir de régler la coopération internationale, y compris la conclusion des Traités, pour les matières qui relèvent de leur compétence, la Commission communautaire française a développé depuis plusieurs années une action en matière de coopération internationale avec les Pays du Sud.

Cette action a notamment mené à la signature de sept accords de coopération avec des gouvernements de pays en

développement (en 1999 avec la République du Bénin; en 2000 avec la République libanaise; en 2002 avec le Royaume du Maroc, la République socialiste du Vietnam, et la République Démocratique du Congo, en 2003 avec la République algérienne démocratique et populaire et avec la République du Sénégal).

Dès lors, la création d'un Conseil Wallonie-Bruxelles de la coopération internationale se justifie dans le cadre de la politique de coopération internationale à destination des Pays du Sud que mènent les parties contractantes (Région wallonne, Communauté française, Communauté germanophone et Commission communautaire française).

Par ailleurs, les entités fédérées ont demandé à M. Marc Uyttendaele d'analyser l'avis du Conseil d'Etat. De cette analyse, il résulte que « tant en droit qu'en fait, il lui paraît que l'on ne peut écarter d'un revers de la main les missions que doivent assumer les Régions et les Communautés dans le domaine de la coopération au développement, ce qui les fonde à coordonner leurs efforts en la matière. Il en va d'autant plus ainsi qu'il s'agit, dans la droite logique du droit interne de la coopération, de se doter de moyens permettant l'exercice commun de compétences propres, lesquelles sont consacrées dans la Constitution elle-même. ».

A la suite à cet avis du Conseil d'Etat et de l'analyse juridique de M. Marc Uyttendaele, un nouvel exposé des motifs a été rédigé et il a été décidé que chaque entité pouvait, si elle le désire, adapter cet exposé en fonction de ses spécificités.

Sur base de ce nouvel exposé des motifs et dans l'objectif d'une mise en place rapide du Conseil de la coopération, les gouvernements ont décidé de présenter le projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération portant création du Conseil Wallonie-Bruxelles de la coopération internationale à leurs Conseils respectifs.

2. Discussion générale

M. Denis Grimberghs (cdH) déclare avoir examiné l'avis du Conseil d'Etat et demande que soit communiquée aux membres de la commission la consultation de M. Marc Uyttendaele relativement audit avis.

M. Eric Tomas (Ministre-Président du Collège) transmettra une version de ladite note; elle figurera en annexe au rapport.

Sur le fond, M. Denis Grimberghs (cdH) rajoute que de manière générale, le cdH s'oppose à la régionalisation de la coopération au développement, rejoignant par là l'avis des responsables de plusieurs ONG ainsi que l'opinion du secrétaire d'Etat à la coopération internationale, M. Eddy Boutmans.

Si le cdH a permis l'adoption de la loi spéciale du 13 juillet 2001, il l'a fait avant tout pour permettre le refinancement de la Communauté française et en échange de garanties fortes de protection des minorités francophones de la périphérie de Bruxelles.

Un nouveau saucissonnage de la politique de coopération au développement risque de nuire à son efficacité. Il est déplorable de constater que la lutte contre la pauvreté dans le monde a été considérée en 2001 comme une monnaie d'échange dans une négociation institutionnelle.

Le rapprochement des politiques menées par la Communauté française, la Région wallonne et le Collège de la Commission communautaire française est évidemment une bonne chose.

Néanmoins – c'est ce qui est vécu aujourd'hui en ce qui concerne l'IFPME – M. Grimberghs a le sentiment que les différents niveaux de pouvoir commencent toujours par déclarer vouloir travailler ensemble.

Il constate que cette volonté ne dure jamais longtemps. Cet état de fait n'est pas pour rassurer le cdH quant à ce qui sera fait en ce qui concerne la politique de coopération internationale.

Celle-ci doit être coordonnée au niveau du gouvernement fédéral. C'est sa compétence aujourd'hui.

Quant à l'avis du Conseil d'Etat et à l'interpellation qu'en donne le Ministre-Président, sous réserve d'inventaire et dans l'attente de la lecture de la note de M. Marc Uytendaele, il se déclare inquiet de ce que les trois entités francophones qui, de temps en temps, ont besoin du Conseil d'Etat pour se protéger contre les dérapages considèrent que, dans le cas présent, il n'y a pas lieu de le suivre.

Mme Anne-Françoise Theunissen (Ecolo), faisant référence à l'article 2 de l'accord de coopération, considère que ce dernier se situe à un moment où le débat n'a pas abouti sur la coopération internationale. L'accord vise bien à permettre aux entités fédérées de jouer un rôle plus important dans la coopération au développement. Celle-ci appelle la mise en œuvre de toutes les compétences de la Commission communautaire française à l'égard des populations les plus fragilisées.

Jusqu'à présent, la coopération est très insatisfaisante.

La politique des Communautés et des Régions doit être établie dans la limite des principes de concertation avec le pouvoir fédéral. Le présent projet doit s'inscrire dans cette concertation avec le fédéral qui n'a pas abouti dans ses débats.

Mme Anne-Françoise Theunissen relève la composition du Conseil coopération largement représentative. Elle se félicite d'y voir figurer les ONG de développement.

Néanmoins, elle plaide pour que la concertation avec l'ensemble des entités fédérées se fasse au plus vite.

M. Serge de Patoul (MR) considère que ce projet fait suite et s'inscrit dans le cadre d'un débat qui s'était tenu en séance plénière à la suite d'une interpellation relative à la coopération au développement. Il pense qu'il faut préparer, de la meilleure manière, la régionalisation et la communautarisation de la coopération au développement.

Le processus est lancé. Ceux qui s'acharneront à freiner ce processus risquent de nuire à la coopération au développement.

Il est positif de constater que les francophones s'organisent au sein de la Communauté française, de la Communauté Wallonie-Bruxelles, pour que, dès le transfert effectif de l'ensemble des compétences, l'efficacité soit au rendez-vous.

Il y a lieu d'inscrire la Commission communautaire française dans le dynamisme de la Communauté française. Il serait aberrant de ne pas le faire. Il faut donc aller de l'avant dans l'intérêt de la coopération au développement. La structure prévue permettra la concertation de l'ensemble des acteurs.

M. Mahfoudh Romdhani (PS) écarte le problème institutionnel et se pose la question de savoir comment la Communauté française, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire française peuvent partir ensemble dans une cohérence globale pour faire de la coopération efficace.

Le projet semble répondre à cette question et reçoit le soutien de son groupe.

M. Eric Tomas (Ministre-Président du Collège) souligne les appréciations positives de MM. Serge de Patoul et Mahfoudh Romdhani.

La Commission communautaire française, ayant la possibilité d'exercer des compétences en matière de relations internationales et faisant respecter ses compétences y compris au niveau de l'Etat fédéral (en siégeant à la Conférence interministérielle de politique étrangère, au même titre que les autres entités fédérées), se doit de le faire.

La volonté du Collège est de faire en sorte que, dès que possible, les trois entités fédérées se présentent ensemble face aux pays tiers.

Les spécificités du paysage institutionnel ne sont guère faciles à expliquer aux décideurs étrangers.

La volonté est aussi, dans les commissions mixtes qui se tiennent entre les pays tiers et les entités fédérées francophones, d'aborder l'ensemble des matières dans lesquelles des coopérations sont envisagées et acceptées par les deux parties.

La Commission communautaire française présente ses propres projets et propositions.

M. Eric Tomas se déclare inquiet de constater l'absence de la Région bruxelloise dans le cadre de ces accords. La Région wallonne arrive avec les compétences qui ont été transférées de la Communauté vers la Région wallonne (c'est-à-dire les mêmes compétences que celles transférées à la Commission communautaire française en Communauté française), mais aussi avec ses propres compétences (eau, agriculture, ...).

La Commission communautaire française est donc quelque peu déforcée par l'absence de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il signale par ailleurs que les derniers accords de coopération ont été conclus dès l'origine par les trois entités; ce qui n'était pas le cas précédemment. La Commission communautaire française a dû, par le passé, s'accrocher à des accords déjà conclus avec les deux autres entités fédérées.

M. Eric Tomas présente la brochure éditée par le ministre wallon Jean-Claude Van Cauwenberghe dans laquelle la Commission communautaire française apparaît à maintes reprises.

Il conclut en déclarant qu'il est indispensable – qu'il y ait ou non transfert effectif de la coopération au développement *stricto sensu* – qu'au stade actuel la Région wallonne, la Communauté française et la Commission communautaire française développent un ensemble de projets dont on peut considérer qu'il s'agit de coopération au développement.

La constitution du Conseil Wallonie-Bruxelles de la coopération internationale vient à point. Il donnera l'éclairage d'un ensemble d'organisations non gouvernementales, d'universités, ainsi que de villes et communes.

M. Denis Grimberghs (cdH) déclare ne pas poser de problème institutionnel dans ce dossier.

Si, à ce jour, il n'y a pas d'accord au sein du groupe de travail spécial quant à ce qui pourrait faire l'objet d'un transfert de compétences, c'est parce que des experts considèrent qu'il est absurde, par rapport à la coopération au développement dans les pays pour lesquels cette coopération est organisée, d'opérer un morcellement des acteurs en Belgique.

Le problème institutionnel est posé par ceux qui ont ouvert cette question et qui sont incapables d'y répondre.

Le morcellement crée un risque réel de baisse de l'activité dans les pays aidés. Il coûtera en frais de fonctionnement. Ceux-ci constitueront tout ce qui ne sera pas donné en termes d'actions positives là où l'aide doit être développée.

M. Eddy Boutmans a déjà signalé ces conséquences négatives.

En ce qui concerne la collaboration avec la Wallonie relativement à la conclusion des accords de coopération, M. Grimberghs rappelle que son point de vue déjà exprimé a trait à la manière dont on gère des compétences une fois qu'elles ont été transférées aux institutions francophones.

Rien ne démontre que, lorsque des compétences sont transformées, une coopération efficace entre deux niveaux de pouvoir est mise en place.

Il conclut en signalant que le problème de l'absence de la Région bruxelloise par rapport à la Région wallonne est de la responsabilité du Ministre-Président.

3. Examen et vote des articles

L'article premier ne suscite aucun commentaire. Il est adopté par onze voix pour et une abstention.

L'article 2 est adopté par huit voix pour, une voix contre et trois abstentions.

4. Vote sur l'ensemble du projet de décret

L'ensemble du projet de décret est adopté par huit voix pour, une voix contre et trois abstentions.

5. Approbation du rapport

Il est fait confiance au rapporteur et à la présidente pour la rédaction du rapport.

Le Rapporteur,

Mahfoudh ROMDHANI

La Présidente,

Caroline PERSOONS

6. Texte adopté par la Commission

Il est renvoyé au document 113 (2002-2003) n° 1.

7. Annexe

Consultation de M. Marc Uyttendaele

1. Sur la portée de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat

1. L'argumentation de la section de législation du Conseil d'Etat se fonde, essentiellement, sinon exclusivement, sur le fait que, en l'état actuel des choses, la matière de la coopération du développement n'a été ni communautarisée, ni régionalisée. La section de législation relève, en effet, que « *La politique générale de la coopération au développement, au même titre que la politique étrangère, sont des compétences résiduelles de l'Etat fédéral.* »

Plus fondamentalement encore, elle se prévaut de la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale, laquelle définit les principaux axes de la politique belge en matière de coopération internationale tant en terme d'objectif à atteindre que de stratégie à mettre en place.

Il en résulte, à son estime, que « *L'aide de la Belgique aux pays partenaires se concentre sur le plan géographique et sur le plan sectoriel. Le choix du gouvernement belge s'est porté sur 25 pays prioritaires et les principaux secteurs concernés par l'aide de la Belgique sont le développement des soins de santé de base, l'enseignement et la formation, l'agriculture et la sécurité alimentaire, l'infrastructure de base ainsi que la prévention des conflits et la consolidation de la société en ce compris le soutien au respect de la dignité humaine, des droits de l'homme et des libertés fondamentales.* »

2. La section de législation du Conseil d'Etat relève, en outre, que, dans l'esprit de ses auteurs, l'accord de coopération a pour objectif « *d'assurer, dans le respect des compétences fédérales, une certaine coordination des initiatives prises par la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire française dans le domaine de la coopération au développement.* ». La section de législation indique, par ailleurs, qu'en vertu de l'article 3, alinéa 3 de la loi précitée du 25 mai 1999, « *La coopération fédérale favorise la synergie avec les coopérations communales, provinciales, régionales, communautaires et européennes, afin d'en obtenir des effets amplificateurs favorables à terme aux populations bénéficiaires de l'assistance.* ». Elle croit pouvoir en déduire que l'Etat fédéral est donc compétent pour assurer la coordina-

tion entre les différentes formes de coopération dont celles menées par les régions et le communautés et que, partant, « *Les agis et les propositions que formulera le Conseil Wallonie-Bruxelles aux différents gouvernements concernés ne pourront interférer avec les lignes de conduite définies par l'Etat fédéral en matière de coopération internationale.* ».

3. De même, la section de législation s'étonne du fait que l'accord de coopération confie au Conseil Wallonie-Bruxelles le soin de « *rendre un avis sur toute proposition ou projet législatif en matière de coopération internationale* » alors même que à son estime, il est difficile d'identifier ce que serait ces « *initiatives législatives (...) prises par les entités fédérées dès lors que le cadre juridique général de la coopération internationale belge relève du législateur fédéral en vertu de sa compétences résiduelle.* ».

Elle semble, en outre, particulièrement réticente à permettre au Conseil Wallonie-Bruxelles de formuler des propositions dans le domaine de « *l'éducation au développement* » alors même que cette matière est régie par l'article 3, alinéa 4, de la loi précitée du 25 mai 1999.

4. Elle indique, enfin, qu'il semble ressortir de l'accord de coopération que les gouvernements parties à celui-ci « *pourraient mener des politiques propres dans le domaine de la coopération internationale en déterminant notamment les pays ou les régions ainsi que les secteurs d'activités prioritaires de même que les « critères de qualité » de cette politique.* ».

A son estime, la réserve qui figure dans le texte de l'accord selon laquelle ses compétences s'exercent « *sans préjudice des compétences fédérales en la matière* » est trop vague et l'accord de coopération n'explique comment pourraient se concilier dans le domaine, les interventions du Conseil Wallonie-Bruxelles et la politique menée par l'Etat fédéral en ce domaine.

Elle considère, dès lors, qu'il est prématuré d'adopter cet accord de coopération dès lors qu'il touche à des questions fondamentales qui doivent être examinées par un groupe de travail dont l'existence est consacrée par l'article 6ter nouveau de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

2. Sur la répartition des compétences en matière de coopération internationale

5. Avant de recenser les différents textes constitutionnels et légaux applicables à la matière, il s'indique, sans doute, de

faire un rappel théorique sur le système général de répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés. Il existe, dans le droit fédéral belge, un postulat, à savoir le caractère exclusif de la répartition des compétences entre les différents partenaires de la Belgique fédérale. Le principe est, en apparence, clair : aucune matière ne peut être traitée, simultanément, par plusieurs législateurs. Il n'existe pas, en théorie, deux zones de compétences concurrentes, comme en connaît, notamment, le droit de la République fédérale d'Allemagne.

Force, cependant, est de constater que ce postulat ne résiste pas à une analyse du régime de répartition des compétences. En effet, on dénombre, tant dans les dispositions normatives applicables que dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, nombre de zones où l'autorité fédérale intervient, concurremment, avec des régions et/ou des communautés. Il en va ainsi, notamment, de la matière du droit pénal, de la matière de la recherche scientifique, de nombre de dispositions intéressant le financement des régions et des communautés (additionnels à l'impôt sur les personnes physiques, emprunts, etc.) ainsi que des règles s'apparentant à des procédures de tutelle s'appliquant dans la seule Région de Bruxelles-Capitale (voir sur ce point M. Uyttendaele, *Présis de droit constitutionnel belge*, Bruylant, 2001, p. 812 et suiv.). L'analyse de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage ne fait que confirmer ce constat. Elle a elle-même, ainsi qu'il le sera rappelé plus loin, créé de manière prétorienne, des zones de compétences communes à l'autorité fédérale et aux régions et aux communautés et ce dans le champ de ce qui est en principe, les compétences résiduelles de l'autorité fédérale (M. Uyttendaele, *op.cit.*, p. 818 et suiv.).

6. Comme nous aurons l'occasion de le voir plus loin, la matière de la coopération au développement participe pleinement de cette conception réelle – en rupture avec la présentation théorique – du système belge de répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés.

A ce propos, une première originalité mérite d'être mentionnée. La coopération au développement n'est pas, dans la Constitution, attribuée expressément à l'autorité fédérale. Ainsi que le souligne, judicieusement, la section de législation du Conseil d'Etat, il s'agit d'une compétence résiduelle de l'autorité fédérale, ce qui est d'ailleurs confirmé, implicitement mais certainement, par l'article 6ter nouveau de la loi spéciale du 8 août 1989 qui prévoit la fédéralisation de certaines parties de la coopération au développement, à l'horizon du 1^{er} janvier 2004.

En revanche, les compétences des entités fédérées dans le domaine de la « coopération internationale » sont consa-

crées par la Constitution elle-même. Ainsi peut-on relever, par exemple, que l'article 127, § 1^{er}, 3^o consacre, dans le domaine culturel et dans le domaine de l'enseignement, le pouvoir des communautés de régler « la coopération internationale, y compris la conclusion de traités. ». L'article 128, § 1^{er}, prévoit également la compétence des communautés, dans le domaine des matières personnalisables, pour régler « la coopération internationale, y compris la conclusion de traités. ». L'article 130 consacre les mêmes principes au bénéfice de la communauté germanophone. Quant à l'article 167, § 3, il prévoit que les gouvernements de communautés et de régions « concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Conseil. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Conseil. ».

7. Quant à l'article 6ter nouveau de la loi spéciale du 8 août 1980 tel qu'il a été adopté par la loi spéciale du 13 juillet 2001, il prévoit, comme il l'a déjà été indiqué plus haut que « certaines parties de la coopération au développement seront transférées dès le 1^{er} janvier 2004 dans la mesure où elles portent sur les compétences des communautés et régions. Un groupe de travail spécial est constitué, ayant pour tâche, en concertation avec le secteur, et au plus tard pour le 31 décembre 2002, de proposer une liste de matières relatives aux compétences des communautés et régions en matière de coopération au développement. ».

8. Dans la logique théorique du caractère exclusif de la répartition des compétences entre autorité fédérale, régions et communautés, les contradictions existantes entre les différentes dispositions mentionnées plus haut sautent aux yeux. En effet, il est, d'une part, affirmé, dans la Constitution, que les régions et les communautés sont compétentes en matière de coopération internationale et disposent même, dans ce contexte, du droit de conclure des traités – privilège réservé habituellement aux Etats – alors que, à lire l'article 6ter, de la loi spéciale, il pourrait être soutenu qu'en matière de coopération au développement, les régions et les communautés sont, du moins dans l'attente du 1^{er} janvier 2004, dépourvues de toute forme de compétence.

La seule manière formelle de résoudre cette contradiction serait d'affirmer qu'une distinction byzantine doit être établie entre le concept de « coopération internationale » et celui de « coopération au développement. ». Or, exclure purement et simplement tout ce qui, dans le langage commun, relève de la « coopération au développement » du champ de la « coopération internationale » serait non seulement un non sens sur le plan des faits, mais, plus fondamentalement, ne résisterait pas à une analyse stricte sur le plan de la hiérarchie des normes.

Sur le plan factuel, il n'est pas raisonnable d'affirmer qu'il convient de soustraire de la « coopération internationale », tout ce qui concerne la coopération au développement. Sur le plan juridique, on ne saurait admettre qu'une compétence résiduelle de l'autorité fédérale au sens de la Constitution soit soustraite, par la loi spéciale, aux compétences internationales des régions et des communautés, telles qu'elles sont définies par la Constitution elle-même. Force serait, alors, de constater que la loi spéciale entre en contradiction avec la Constitution et, dans le strict respect de la hiérarchie des normes, il conviendrait de constater l'inconstitutionnalité de la disposition de la loi spéciale qui priverait, purement et simplement, de sens l'essentiel des compétences internationales des régions et des communautés telles qu'elles sont pourtant affirmées par la Constitution elle-même.

Force dès lors est de constater qu'il existe dans la définition même des compétences en la matière, sinon une zone assumée de compétences concurrentes, à tout le moins une immense zone d'ambiguïté.

La doctrine en convient. Il est assurément intéressant de mentionner ici la contribution de Pascale Vandernacht dans le cadre d'un colloque consacré aux accords du Lambermont et du Lombard. Dans cette contribution encore inédite, Madame Vandernacht écrit : « *Même si la coopération au développement a toujours été considérée comme un volet des relations extérieures et donc comme une compétence résiduelle de l'Etat fédéral, force est de constater que les domaines de prédilection de cette coopération sont aussi des domaines dans lesquels les régions et les communautés disposent aujourd'hui d'une compétence très large pour ne pas dire de principe. Ainsi, il suffit d'énumérer les secteurs prioritaires de la coopération au développement comme la Santé publique, l'Enseignement, la Formation professionnelle, l'Agriculture, l'Infrastructure de base, l'Environnement et le Soutien aux activités économiques pour se rendre compte soit de leur régionalisation soit de leur communautarisation.* ». Or, jusqu'à preuve de contraire, les nombreuses initiatives dans ce domaine qui est celui de la coopération au développement – et qui s'élève pour la Communauté française et la Région wallonne à environ un milliard de franc belges – n'ont jamais vu, jusqu'ici, leur régularité remise en cause.

3. Sur l'analyse critique de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat

9. L'exposé qui précède démontre que la position adoptée, dans son avis, par la section de législation du Conseil d'Etat se fonde sur une logique binaire qui reflète mal la complexité

des dispositions constitutionnelles et légales applicables à la matière.

Tant en droit qu'en fait, il me paraît, en effet, que l'on ne peut écarter d'un revers de main les missions que doivent assumer les régions et les communautés dans le domaine de la coopération au développement, ce qui les fonde à coordonner leurs efforts en la matière. Il en va d'autant plus ainsi qu'il s'agit, dans la droite logique du droit interne de la coopération, de se doter de moyens permettant l'exercice commun de compétences propres, lesquelles sont consacrées dans la Constitution elle-même.

Il est d'ailleurs remarquable, à ce propos, que l'organe à créer est censé s'occuper de « coopération internationale » et non de coopération au développement. Les auteurs de l'accord de coopération ont donc pris soin de se référer au titre même de compétence tel qu'il ressort de la loi fondamentale et non au concept de coopération au développement, même si, comme il l'a été démontré plus haut, les recoupements sont évidents.

10. Il est d'ailleurs permis de se demander, eu égard au principe même de la hiérarchie des normes, si la compétence de l'autorité fédérale pour fixer des priorités à la coopération au développement dans des matières intéressant les communautés, voire les régions, tel que cela résulte de la loi précitée du 25 mai 1999, n'est pas discutable. En se préoccupant de coopération internationale dans des matières communautaires, le législateur empiète sur les compétences réservées par la Constitution aux entités fédérées.

Autrement dit, dès lors que l'on est en présence d'une compétence réservée aux régions et aux communautés par la Constitution qui télescope une compétence résiduelle de l'autorité fédérale, laquelle est consacrée par la loi spéciale, la primauté de l'initiative régionale et communautaire doit être garantie par rapport à celle de l'autorité fédérale.

Une telle analyse de la matière entre évidemment en totale contradiction avec la thèse développée par la section de législation du Conseil d'Etat et est sans doute quelque peu audacieuse. Il n'en demeure pas moins qu'elle n'est pas moins pertinente que celle figurant dans l'avis critiqué et se fonde, de surcroît, sur des arguments de texte tirés de la Constitution elle-même.

11. Sans doute est-il, cependant, possible – et ce serait l'interprétation la plus sage – de choisir une voie médiane. Il pourrait, en effet, être raisonnablement soutenu que la coopération internationale, en ce compris ce qui s'analyse comme de la coopération au développement, dans les

matières relevant des compétences des régions et des communautés appartiennent exclusivement à celles-ci, mais que le surplus, et en particulier, sous réserve d'une analyse plus approfondie, ce qui fait l'objet des lois du 21 décembre 1998 et du 25 mai 1999 relève de la compétence exclusive de l'autorité fédérale.

On peut, à cet égard, se référer à de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage dans d'autres domaines. Ainsi peut-on mentionner, par exemple, des arrêts rendus en matière de sécurité. Cette matière est, en effet, également une compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Or, la Cour d'arbitrage, notamment dans un arrêt n° 34 du 15 octobre 1987, a reconnu aux communautés et aux régions la compétence d'édicter des normes relatives à la protection contre l'incendie dans les structures destinées aux personnes âgées et dans les immeubles destinés au logement. Elle a, à cette occasion, souligné que « *La politique en matière de sécurité dans les structures destinées aux personnes âgées, et plus particulièrement la protection contre l'incendie, n'est pas demeurée une matière purement nationale* ». Elle a, à cette occasion, fixé les limites de cette compétence en précisant que si « *l'autorité nationale est compétente pour édicter des normes de base, à savoir des normes qui sont communes à une catégorie de constructions sans que soit prise en compte leur destination, les communautés sont compétentes pour régler les aspects de la sécurité qui sont spécifiques aux établissements destinés aux personnes âgées, c'est-à-dire pour adapter et compléter les normes nationales de base, sans mettre celles-ci en péril* ». On constate, à cet égard, que, de manière purement prétorienne, la Cour d'arbitrage a opéré, dans une matière relevant en principe de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale, une distinction entre les « *normes fédérales de base* » et les « *normes spécifiques aux matières qui relèvent des compétences des communautés ou des régions* ».

Le même raisonnement peut être appliqué en l'espèce.

Il pourrait raisonnablement être soutenu que, dans le domaine de la coopération internationale, en ce compris dans celui de la coopération au développement, les régions et les communautés peuvent adapter et compléter les normes nationales de base, sans mettre celles-ci en péril, et cela dans le champ de leurs compétences constitutionnelles à savoir celui de la coopération internationale dans les matières qui relèvent des compétences régionales et communautaires.

A cet égard, on ne comprend pas comment la section de législation du Conseil d'Etat a écarté d'un revers de main presque méprisante, considérant qu'il ne s'agissait pas d'une

garantie suffisante, le fait que les compétences du futur Conseil Wallonie-Bruxelles de la coopération internationale sont exercées sans préjudice des compétences fédérales en la matière.

Cette mention, qui ne recèle aucune ambiguïté, constitue de manière très claire la ligne de frontière des compétences des uns et des autres et s'apparente, dans la théorie de la répartition des compétences, en ce qu'on appelle une règle de conflit, à savoir la règle qui permet dans un domaine mixte de compétences où plusieurs législateurs ont vocation à intervenir, la manière de fixer les limites de l'action de chacun d'eux.

12. La section de législation du Conseil d'Etat n'a pas non plus égard à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 qui consacre la théorie des pouvoirs implicites. En vertu de cette disposition, complétée par la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, tout législateur régional ou communautaire peut empiéter sur les compétences de l'autorité fédérale dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour l'exercice de ses compétences propres.

Il convient, en outre, et tel est l'apport de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage (C.A. du 20 décembre 1985) que l'impact sur la matière considérée revêt un caractère marginal et qu'un traitement différencié soit possible.

En l'espèce, la condition de nécessité ressort, à suffisance, de la définition même des compétences du Conseil Wallonie-Bruxelles de la coopération internationale dès lors qu'il s'avère « *nécessaire* » de coordonner l'action des différentes entités fédérées francophones dans le champ de leurs compétences. Le critère de différenciation paraît également rempli. En effet, l'initiative en cause ne préjudice en rien la possibilité pour l'autorité fédérale d'édicter sa propre politique de la coopération au développement, de même d'ailleurs que les autres entités fédérées non francophones peuvent régler, pour leur propre compte, la coopération internationale dans les matières de leurs compétences. Il reste à démontrer l'impact marginal sur la compétence en cause. Ceci semble être le cas, et cela en particulier en raison du fait que le Conseil a une mission exclusivement consultative. Le fait qu'il formule des avis et des propositions ne peut donc avoir pour effet de soustraire des compétences significatives à l'autorité fédérale.

Il y a donc, manifestement, en l'espèce, à supposer même – ce que je ne crois pas – que les différents législateurs en cause ne soient pas directement compétents pour adopter cet accord de coopération dans le champ de leurs compétences naturelles, matière à application de la théorie des pouvoirs

implicites consacrée par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il n'est pas indifférent, en l'espèce, de constater que la Cour d'arbitrage a considéré, dans le domaine de la justice, qu'au titre des pouvoirs implicites, un législateur pouvait parfaitement confier au juge de la jeunesse le soin de rédiger un rapport ou de participer à une commission d'agrément des services de protection de la jeunesse (C.A., n° 65 du 30 juin 1988; C.A. n° 66 du 9 novembre 1988).

Si vous vous engagiez dans cette voie, il conviendrait, sans doute, de faire apparaître, dans l'exposé des motifs ou à tout le moins lors des débats parlementaires, que cet accord de coopération trouve également son fondement, pour autant que de besoin, dans l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

* *
*

13. Pour conclure, il faut rappeler que les avis de la section de législation du Conseil d'Etat ne sont pas contraignants et que l'autorité compétente peut s'en écarter. Il en va d'autant plus ainsi que nous sommes en présence, ici, d'une norme législative. En effet, l'accord de coopération devra faire l'objet de décrets d'assentiment adoptés par les différents législateurs concernés. Il en résulte, dès lors, que le Conseil d'Etat n'aura plus à connaître de cette problématique et que si d'aucuns devaient contester la validité constitutionnelle et légale de l'accord de coopération, ils devraient en saisir la Cour d'arbitrage.

Or, il y a lieu de constater que la Cour d'arbitrage ne partage pas, sur nombre de questions, les analyses juridiques développées par la section de législation du Conseil d'Etat.

Ici n'est pas le lieu de recenser des divergences qui peuvent exister entre ces deux juridictions. A titre purement exemplatif, on peut relever que sur une question aussi essentielle que la primauté du droit international sur la Constitution, le Conseil d'Etat considère que le droit international prime alors que la Cour d'arbitrage défend la thèse inverse et affirme la primauté de la Constitution sur toutes les dispositions de droit international.

Force, en outre, est de constater que, de manière générale, la Cour d'arbitrage est plus ouverte à une reconnaissance de compétences au bénéfice des régions et des communautés que ne l'est le Conseil d'Etat qui, de manière assez systématique, développe des interprétations plus « *unitaristes* » du droit.

On peut, en outre, utilement se référer, à cet égard, à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que j'ai évoquée plus haut à propos de la sécurité dans les maisons de repos et dans les logements où l'on voit bien que cette juridiction donne une interprétation dynamique de la répartition des compétences des régions et des communautés qui, souvent, est protectrice des entités fédérées.

Pour toutes ces raisons, je ne peux que vous conseiller d'aller de l'avant et, tout en soignant l'exposé des motifs, de déposer les projets de décrets d'assentiment à l'accord de coopération sur les bureaux des assemblées compétentes.

* *
*

Il va de soi que je me tiens à votre totale et entière disposition pour tout éclaircissement complémentaire et vous prie de croire, Monsieur le Ministre-Président, à l'expression de ma plus haute considération.

Marc UYTENDAELE

