

LES COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET RÉGIONALES

PAR

Jean-Louis VAN BOXSTAEL

ASPIRANT F.N.R.S.

INTRODUCTION

1. Le commerce des armes reste dans les annales de la vie politique belge associé à la crise gouvernementale de l'automne 1991. Au-delà des tensions communautaires et des rivalités politiques qui se manifestèrent à cette occasion, cet épisode et les prolongements qu'il a connus en droit constitutionnel témoignent des difficultés inhérentes à la répartition des attributions extérieures des États fédéraux entre les collectivités centrale et particulières. Après avoir rappelé les grands traits de la crise de 1991 et de son règlement politique (section 1), nous tâcherons de décrire les lignes de force du partage des compétences en matière de commerce extérieur (section 2). La troisième section étudiera les implications de ce partage au niveau de l'introduction et de la mise en œuvre dans l'ordre juridique interne des obligations internationales de l'État dans le domaine du commerce des armes.

SECTION I^{re}. LA CRISE DES LICENCES D'EXPORTATION D'ARMES ET SON RÈGLEMENT POLITIQUE

2. Dès la fin du second conflit du Golfe, au printemps 1991, de nombreuses voix, principalement flamandes, s'étaient indignées de l'exportation massive par notre pays d'armes de guerre vers des États du Moyen Orient soupçonnés de violer les droits de l'homme ou de contribuer peu ou prou par leurs importantes dépenses d'armement à l'instabilité de la région. A la rentrée, les ministres flamands du gouvernement national s'opposèrent au renouvellement des licences d'exportation d'armes à destination de l'Arabie Saoudite, des Émirats Arabes Unis et d'Oman octroyées le 24 mai, dans des circonstances déjà controversées, à trois entreprises wallonnes. Cette opposition — qui mettait en péril la survie de ces entreprises — prit aux yeux

de la Wallonie l'allure d'une provocation. Les réactions furent vives et les propos virulents. Une fièvre autonomiste s'empara du Sud du pays (1).

Il fallut le départ du gouvernement des ministres du parti nationaliste flamand Volksunie pour que la crise pût être, provisoirement, surmontée. Le gouvernement remanié constitua en son sein, le 29 septembre 1991, des comités ministériels régionaux pour les licences d'exportation. Ces comités, composés chacun de deux ou trois ministres du gouvernement ressortissant des Régions intéressées, étaient respectivement compétents pour la délivrance des licences d'exportation aux entreprises de la Région flamande, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-capitale (2).

3. La constitution des comités ministériels pour les licences d'exportation a suscité de nombreux commentaires. Ils conservent leur actualité puisqu'au sein de l'actuel gouvernement fédéral, né des élections du mois de novembre 1991, les fonctions de ces comités sont assumées par le ministre (francophone) du commerce extérieur et par le ministre (flamand) des affaires étrangères. Le premier est compétent « pour la Région wallonne », le second « pour la Région flamande », et l'un ou l'autre, selon la langue dans laquelle le dossier est introduit, « pour la Région de Bruxelles-capitale » (3). La délivrance des licences est en d'autres termes toujours assurée sur une base régionale, de sorte que, politiquement et juridiquement, les choses ont peu évolué (4).

4. Trois questions retiennent l'attention (5).

(1) La crise des licences d'exportation d'armes est décrite par R. YAKEMTCHOUK, « Le commerce des armes », *Studia diplomatica*, vol. XLV, 1992, n^{os} 1, 2 et 3, pp. 124 et s.; E. ARCQ, P. BLAISE et E. LENTZEN, « Enjeux et compromis de la législation 1988-1991 », *C.H. CRISP*, 1991, n^{os} 1332-1333, pp. 71 et s.; I. COURTENIER, « Belgian politics in 1991 », *Res publica*, 1992, pp. 349 et s. *Adde* l'analyse de F. DELPÉRÉE, « Crise, réalités et artifices », *J.T.*, 1992, pp. 561 et 562 et le commentaire de J. KIRKPATRICK, « Les armes ou la bombe. A propos d'une crise ministérielle », *J.P.*, 31 octobre 1991, p. 12, expliquant que « Nous ne sommes pas à Vilnius ».

(2) Arrêté royal du 29 septembre 1991 portant création de Comités ministériels pour les licences d'exportation et arrêté royal du 29 septembre 1991 fixant la composition des Comités ministériels pour les licences d'exportation, *M.B.*, 29 septembre.

(3) Arrêté royal du 16 mars 1992 abrogeant l'arrêté royal du 29 septembre 1991 portant création de Comités ministériels pour les licences d'exportation et arrêté royal du 16 mars 1992 fixant certaines attributions ministérielles, *M.B.*, 21 mars, dont nous reprenons les termes.

(4) « V.U. en Agalev verwerpen regeling wapenuitvoer », *De Morgen* du 17 mars 1992.

(5) D'autres critiques furent adressées à la constitution des comités ministériels régionaux. Ainsi M. VERHORSTADT a-t-il mis en doute la compatibilité de la solution mise en place avec l'exigence de parité linguistique du Conseil des ministres posée par l'article 99, alinéa 2 (anc. 86bis) de la Constitution (*Ann. parl.*, Chambre, sess. 1991-1992, séance du 3 octobre 1991, p. 4448), et M. VAN DIENDEREN s'est-il inquiété de savoir si le comité ministériel wallon pouvait statuer sur l'exportation de munitions fabriquées en Flandre par une entreprise appartenant à des capitaux wallons (*C.R.A.*, Chambre, sess. 1991-1992, séance du 17 octobre 1991, pp. 100-101). Ces objections paraissent peu fondées. D'une part, l'article 99, alinéa 2 de la Constitution ne fait au Roi nulle obligation de composition des comités ministériels qu'il organise. D'autre part, la question du choix des facteurs de rattachement territorial de la compétence des comités ministériels régionaux intéresse une théorie générale de la répartition des compétences et ne peut être tenue pour un grief spécifique adressé à la constitution de comités ministériels régionaux.

La première est celle du fondement juridique de la création des comités ministériels et de la distribution des tâches de gouvernement entre les ministres. Il doit être trouvé dans le pouvoir propre que le Roi retire de l'article 96, alinéa 1^{er}, de la Constitution (6) d'organiser le travail de son gouvernement et de déterminer les attributions de ses ministres et des comités ministériels qu'il organise (7).

La seconde tient à l'octroi aux comités ministériels ou aux ministres d'un pouvoir de décision. Il ne semble pas nécessaire, ici, de recourir à la théorie de la délégation de pouvoirs. Les termes de la loi du 11 septembre 1962 (8), qui servait à cette époque de base à la réglementation du commerce des armes, comme aujourd'hui ceux de la loi du 5 août 1991 (9), qui organise cette matière, invitent expressément le Roi à désigner au sein de son gouvernement « les ministres compétents » pour l'octroi des licences, conférant ainsi directement aux ministres désignés par le Roi — ou aux collèges ministériels qu'il peut organiser — un pouvoir de décision qui ne doit pas revenir au gouvernement dans son ensemble (10).

La dernière question, enfin, concerne le procédé même de gouvernement qui est à la base des arrêtés royaux du 29 septembre 1991 et du 16 mars 1992. Il est à ce jour demeuré exceptionnel que le Roi distribue les tâches de son gouvernement sur une base régionale. Deux précédents seulement existaient : celui des « comités ministériels des affaires régionales » qu'avait institués, dans le cadre de la loi du 1^{er} août 1974 sur la régionalisation préparatoire, l'arrêté royal du 8 octobre 1974 (11), et celui des « comités ministériels pour les secteurs nationaux » qu'avait mis en place, cette fois sans

(6) « Le Roi nomme et révoque ses Ministres ». *Adde* l'article 37, aux termes duquel « Au Roi appartient le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution ».

(7) J. VELU, *Notes de droit public*, vol. 1, fasc. 1, Bruxelles, P.U.B., 1990-1991, pp. 73-74 et 121-122 ; F. DELFÉRIÉ, *Droit constitutionnel*, t. II, *Le système constitutionnel*, 1, *Les pouvoirs*, Bruxelles, Larcier, 1986, nos 278 et 335.

(8) Loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises (*M.B.*, 27 octobre), article 3 : « (...) le Roi peut autoriser les Ministres qu'il désigne à subordonner à licence l'importation, l'exportation et le transit des marchandises ».

(9) Loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente, *M.B.*, 10 septembre, articles 6 et 7 parlant des « ministres compétents » pour la délivrance des licences.

(10) *Adde* la loi du 8 juillet 1992 relative à l'exercice des compétences attribuées par la loi aux comités ministériels et aux ministres (*M.B.*, 10 juillet 1992). Ainsi que le souligne F. DELFÉRIÉ, l'ancien « comité ministériel de coordination économique et sociale » (C.M.C.E.S.) avait, sans objection constitutionnelle, reçu lui aussi un pouvoir de décision : celui d'établir le programme des établissements publics, de fixer le calendrier de ces investissements et de régler l'exécution de ces décisions (*op. cit.*, in *J.T.*, 1992, p. 562, note 7).

(11) La solution mise en place à cette époque a perduré, dans le cadre de la loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires coordonnée le 20 juillet 1979, pour la Région bruxelloise. Un comité ministériel de la Région bruxelloise assumait, jusqu'à l'institution de la Région de Bruxelles-capitale par la loi spéciale du 12 janvier 1989, les fonctions exécutives de la « troisième » Région.

habilitation constitutionnelle ni législative, l'arrêté royal du 31 mars 1984 (12).

Le premier ministre ne manqua de faire mémoire aux Chambres de ces deux précédents (13). Il n'est pas sûr pourtant que leurs enseignements confortent la constitutionnalité des comités ministériels pour les licences d'exportation. Les « comités ministériels des affaires régionales », s'autorisaient de l'article 107^{quater} de la Constitution (*) et de l'énumération, par la loi, des « matières où une politique régionale différenciée se justifiait » en tout ou en partie » (14). Les « comités ministériels pour les secteurs nationaux », n'avaient pas pareille justification. Mais, ainsi que le fit à l'époque remarquer le gouvernement, ils n'avaient pas reçu de pouvoir de décision. Celui-ci revenait au Conseil des ministres dans son ensemble, de sorte que la législation fédérale conservait une application uniforme sur l'ensemble du territoire national (15).

La situation des comités ministériels ou des ministres compétents pour les licences d'exportation est toute différente. Leurs décisions ne peuvent — comme il est pourtant de règle s'agissant des comités ministériels (16) — être évoquées au sein du Conseil des ministres. Une même législation fédérale reçoit ainsi sur le territoire de l'Etat, sans habilitation des règles répartitrices de compétence, une application différenciée sur une base régionale (17).

5. La mise en place des comités ministériels régionaux était, quoiqu'il en soit, dans l'esprit de ses promoteurs, une solution parfaitement transitoire (18). Convoqué en séance extraordinaire le 30 septembre 1991, le Conseil régional wallon, octroyant aux ministres francophones du gouvernement national une manière de satisfecit pour leur ferme gestion de la crise,

(12) Arrêté royal du 31 mars 1984 portant création d'un comité ministériel pour les secteurs nationaux en Région wallonne et d'un comité ministériel pour les secteurs nationaux en Région flamande, *M.B.*, 7 avril. Voy., pour la Région bruxelloise, l'arrêté royal du 8 juin 1984 modifiant l'arrêté royal du 24 décembre 1981 relatif à l'exécutif de la Région bruxelloise, *M.B.*, 15 juin.

(13) Voy. la communication de M. Martens à la Chambre (*Ann. parl.*, Chambre, sess. 1990-1991, séance du 2 octobre 1991, p. 4425) et au Sénat (*Ann. parl.*, Sénat, sess. 1990-1991, séance du 2 octobre 1991, p. 3039).

(*) Aujourd'hui, articles 3 et 39.

(14) Tels étaient les termes de l'article 4 de la loi du 1^{er} août 1974.

(15) Comp. à cet égard l'avis du Conseil d'Etat du 4 novembre 1983 et le rapport au Roi précédant l'arrêté royal, tous deux publiés au *Moniteur belge* du 7 avril 1984.

(16) F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, op. cit., t. II, 1, n° 332 *in fine*.

(17) Tout au plus peut-on, pour justifier la conformité du procédé au texte de la Constitution et de la loi spéciale, relever que les ministres fédéraux, quoique spécialisés sur une base régionale, répondent politiquement de leurs actes devant l'ensemble de la Chambre des représentants. Il est par contre irrelevant de constater, comme l'a fait le premier ministre devant les Chambres, que ces comités n'ont pas reçu de pouvoir réglementaire. Ainsi que nous le verrons plus loin, la compétence de l'autorité fédérale dans le domaine des licences d'exportation d'armes couvre en effet aussi bien le pouvoir de réglementation que le pouvoir d'application individuelle de celle-ci (*infra*, n° 15).

(18) Voy. la communication de M. Martens à la Chambre (*Ann. parl.*, Chambre, sess. 1990-1991, séance du 2 octobre 1991, p. 4425) et au Sénat (*Ann. parl.*, Sénat, sess. 1990-1991, séance du 2 octobre 1991, p. 3039).

souligna, à propos des licences d'exportation, que « le vote du projet de loi régionalisant cette compétence donnera à la Région wallonne la maîtrise de ce domaine important du commerce extérieur » (19). Les revendications wallonnes furent redites avec vigueur au cours du « dialogue de Communauté à Communauté » qui précéda la révision de la Constitution du 5 mai 1993 et le vote des lois « visant à achever la structure fédérale de l'État » (20). L'on pouvait dès lors s'attendre à voir le législateur spécial, qui avait depuis longtemps appris à tirer les leçons des conflits communautaires, classer le commerce de l'armement au rang des compétences régionales. Il n'en a rien été. Il convient à présent de le montrer et, s'il est possible, de tenter d'en approfondir les raisons.

SECTION II. LE PARTAGE DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE COMMERCE EXTÉRIEUR

6. La réforme de l'État belge, dont les origines remontent à la révision constitutionnelle de 1968-1971, se développe depuis cette époque dans deux directions — communautaire et régionale — qui correspondent, l'une, à une préoccupation essentiellement culturelle et flamande, l'autre, à une revendication principalement économique et, à tout le moins au départ, wallonne. Nous ne pourrions entrer dans le détail des révisions constitutionnelles qui se sont succédées depuis cette époque et du vote des lois spéciales et ordinaires de réformes institutionnelles qui les ont complétées (20bis). Les deux visages du fédéralisme « à la belge » présentent aujourd'hui des profils bien différents au nord et au sud du pays. C'est là la Communauté et ici la Région qui ont pris le pas sur les autres collectivités, concentrant ou tendant à concentrer dans leurs mains — selon des techniques bien différentes — tout ou partie des compétences de celles-ci (21). Qu'il suffise de

(19) Motion relative aux licences d'exportation, *Doc.*, Cons. rég. wal., sess. 1990-1991, 275, n° 1, et les débats déjà évoqués ayant précédé l'adoption de cette motion, *C.R.I.*, Cons. rég. wal., sess. 1990-1991, séance du lundi 30 septembre 1991, n° 18 et 19.

(20) Voy. J. BRASSINNE, « Le dialogue de Communauté à Communauté. Avril-juillet 1992 », *C.H. CRISP*, 1992, n° 1369-1370, pp. 36-37, et « Les points du consensus selon Spitaels », *Le Soir* du 3 juin 1992.

(20bis) Nous nous permettons de renvoyer le lecteur, parmi d'autres ouvrages fondamentaux, au travail de synthèse de M. UYTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé. Réflexions sur le système institutionnel belge issu des réformes de 1988-1989*, Bruxelles, Bruylant, 1991.

(21) Voy. l'article 137 de la Constitution et l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, aux termes desquels les institutions de la Communauté flamande assument les compétences régionales sur le territoire de la Région flamande. Comp. l'article 138 de la Constitution, inséré le 5 mai 1993 sous le numéro 59quinquies, § 1^{er}, qui jette les bases d'un transfert de compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française de Bruxelles. Les récentes réformes institutionnelles belges sont exposées dans *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Actes des journées d'études des 6 et 7 mai 1993, Bruxelles, Bruylant, 1993 et dans A. ALEN et L.-P. SUETENS (éd.), *Het federale België na de vierde Staatshervorming. Een commentaar op de nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, Brugge, die Keure, 1993. *Adde La Belgique fédérale*, ouvrage collectif du Centre d'études constitutionnelles et administratives, à paraître aux éditions Bruylant à Bruxelles.

dire ici que les responsabilités de la politique économique de l'État ont, dès 1980, été pour partie transférées aux Régions. L'article 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988 et, sur des points de détail, par celle du 16 juillet 1993, investit les autorités régionales de l'ensemble des prérogatives de la politique économique. L'autorité fédérale conserve cependant la compétence de veiller au maintien du « cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire » (22).

7. Dès l'abord, le Constituant et le législateur spécial se sont montrés soucieux de conférer aux autorités communautaires et régionales la maîtrise extérieure des domaines dont elles avaient reçu la gestion dans l'ordre interne. Il y avait là quelque logique apparente, et faut-il le dire, relativement nouvelle par rapport à l'exemple qu'offraient la plupart des États fédéraux, qui veut que chaque autorité, fédérale, régionale et communautaire, règle à l'extérieur de l'État ce qui lui appartient à l'intérieur (23). Cette préoccupation s'est, dans le domaine économique, traduite dès 1980 par l'attribution aux Régions de la responsabilité de prospecter et de rechercher des investisseurs, en ce compris peut-on penser sur les marchés extérieurs (24). Plus clairement, la loi spéciale du 8 août 1988 précisa que « la politique des débouchés et des exportations » était, en principe, une compétence régionale (25).

8. L'exiguïté des moyens d'action qui avait été mis à la disposition des Régions, doublée des craintes exprimées notamment par les milieux patro-

(22) Voy. notamment, sur les différents « niveaux d'ordonnement » auxquels se développe la compétence de l'autorité fédérale, G. BROUHNS, « L'union économique et l'unité monétaire : un principe juridique aux facettes multiples », in *L'union économique et l'unité monétaire en Belgique*, Actes de la journée d'études du 15 mai 1992, Namur, Faculté de Droit et Bruges, La Charte, 1993, pp. 46 et s.

(23) Le « parallélisme des compétences » qui s'établit ainsi entre les responsabilités internes et externes de l'État, sorte de modèle idéal, est mis en évidence et commenté par R. DEHOUSSE, *Fédéralisme et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1991. Adde W.-J. GANSHOF VAN DER MEERSCH et R. ERGEC, « Les relations extérieures des États à système constitutionnel régional ou fédéral », *R.D.I.D.C.*, 1986, pp. 316 et s. Voy. tout particulièrement, en Belgique, l'article 167, § 3, de la Constitution, qui confère à chacune des autorités communautaires et régionales le droit de régler la coopération internationale, en ce compris la conclusion de traités internationaux, dans les matières de sa compétence. Le rapporteur de la commission de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions du Sénat n'a pas hésité à comparer ce régime à la jurisprudence *A.E.T.R.* de la Cour de justice des Communautés européennes (*Ann. parl.*, Sénat, sess. 1991-1992, séance du 8 décembre 1992, p. 732).

(24) Ancien article 6, § 1^{er}, VI, 4^o, b, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

(25) Ancien article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Cette disposition, que complète comme nous allons le voir la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, est une parfaite traduction du « parallélisme des compétences ». Voy. à cet égard P. SUINEN, « Les formes d'expression internationale de la Wallonie », *Wallonie*, 1989/5, p. 16. Adde, lors de la récente réforme de nos institutions, les déclarations du ministre de la politique scientifique en commission du Sénat, justifiant les nouveaux développements de la régionalisation du commerce extérieur par le fait que « la politique économique est, par essence, une compétence régionale et que dans notre pays, dont l'industrie est axée sur l'exportation, la politique d'exportation constitue un élément essentiel de la politique économique » (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n^o 558-5, pp. 121-122).

naux d'un affaiblissement de la position commerciale de la Belgique à l'étranger (26), explique que ces collectivités n'aient à cette époque que partiellement exploité la compétence qui leur était reconnue (27). La loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État accroît à cet égard les prérogatives régionales.

9. Aux termes de la nouvelle disposition, rédigée dans la forme sur la suggestion du Conseil d'État (28), les compétences régionales englobent :

« En ce qui concerne l'économie : (...)

3° La politique des débouchés et des exportations, sans préjudice de la compétence fédérale :

a) d'octroyer des garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement ;

b) de mener une politique de coordination et de coopération ;

c) de mener une politique de promotion en concertation avec les Régions et, par souci d'efficacité maximale, de préférence par le biais d'accords de coopération visés à l'article 92bis, § 1^{er}, avec une ou plusieurs Régions » (29).

10. Il n'est pas très aisé de préciser les lignes du partage d'une compétence désignée sous le vocable sibyllin de « politique » (30). Les termes « politique des débouchés et des exportations » suggèrent en premier lieu que les compétences transférées aux Régions ne couvrent pas l'ensemble de la matière du commerce extérieur. La locution « sans préjudice de » indique ensuite que les Régions n'ont reçu qu'une maîtrise partielle de la portion même de compétence qui leur a été transférée.

11. La sphère de compétence désignée sous le vocable de « politique des débouchés et des exportations » est, en premier lieu, loin de couvrir l'ensemble de la matière du commerce extérieur. Il n'y a rien d'étonnant à cela. Le traité instituant la Communauté européenne prive les États d'une part importante des instruments de la politique commerciale — ainsi de la

(26) « Compétences partagées et coopération. Réussir la régionalisation du commerce extérieur », *Bull. F.E.B.*, 1989, n° 17-18, p. 1421. *Adde* le rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits de la Chambre par MM. ANTOINE et UYTENDAELE, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, pp. 17 et 120.

(27) On trouvera dans F. STANDAERT, *Les relations extérieures dans la Belgique fédérale*, Rapport du Groupe Coudenberg, Bruxelles, Groupe Coudenberg, 1990, pp. 83 et s., et dans « La politique des relations extérieures de la Région wallonne », *Wallonie*, 1993, 4/5, n° 28/29, un aperçu général des réalisations régionales en matière de politique des débouchés et des exportations.

(28) Voy. l'avis du Conseil d'État sur la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n° 558-2, p. 4, et l'amendement déposé à sa suite en commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n° 558-5, pp. 410-411.

(29) Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3° de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par l'article 2, § 3, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *M.B.*, 20 juillet, 2° éd.

(30) La multiplicité des critères utilisés par le constituant et le législateur spécial pour identifier — par une référence le plus souvent implicite aux législations antérieures à la réforme de l'État — les compétences communautaires et régionales a, d'une manière générale, été mise en évidence par M. UYTENDAELE (*Le fédéralisme inachevé*, *op. cit.*, p. 465).

conclusion des traités de commerce —, qui composent au regard de la distribution interne des compétences un cadre de « compétences interdites » auquel nulle autorité nationale ne peut porter atteinte (31).

12. A l'intérieur même de la sphère de compétence « politique des débouchés et des exportations », les compétences apparaissent, en second lieu, éclatées entre les autorités régionales et l'autorité fédérale.

Les premières disposent en cette matière d'une responsabilité de principe ou, selon l'expression de M. Uyttendaele, de la « compétence résiduelle du second degré » (32). Elles règlent tout ce qui n'est pas expressément attribué à l'autorité fédérale. La récente régionalisation du commerce extérieur emporte donc notamment celle des instruments et des auxiliaires de cette politique que sont le Fonds du commerce extérieur et les attachés commerciaux qui prennent en charge, dans les ambassades belges à l'étranger, la promotion de nos exportations (33).

L'autorité fédérale voit ses compétences limitées à trois domaines : l'octroi de garanties contre les risques liés à l'exportation, à l'importation et à l'investissement ; les mesures destinées à coordonner les initiatives des Régions ; la politique de promotion, en concertation avec les Régions. Ces compétences appellent naturellement une interprétation restrictive (34). Elles ne pourraient pour autant être privées du « contenu réel » (35) qu'a

(31) Sur la notion de « compétences interdites », voy. H. SIMONART, *La Cour d'arbitrage. Une étape dans le contrôle de la constitutionnalité de la loi*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, p. 92 et, du même auteur, « Le contrôle exercé par la Cour d'arbitrage », in *La Cour d'arbitrage. Actualité et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1988, n° 135 ; *adde* G. CEREXHE, *Les compétences implicites et leur application en droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 358.

(32) Selon cet auteur, la délimitation des compétences par blocs qu'avait mise en lumière J.-M. VAN BOL (« Les matières communautaires et régionales », *J.T.*, 1981, p. 636) procède par « division successive » des matières à régler, de sorte qu'il est possible de distinguer un « premier degré » et des « degrés ultérieurs » dans leur répartition. Les « compétences résiduelles du second degré » désignent les compétences qui, comprises dans le bloc de compétence attribué à l'autorité communautaire ou régionale, n'y ont pas fait l'objet d'une énumération expresse (*Le fédéralisme inachevé*, *op. cit.*, pp. 408 à 410).

(33) F. INGELAERE, « De nieuwe wetgeving inzake de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten », *T.B.P.*, 1993, pp. 819-820. Voy. l'arrêté royal du 29 décembre 1993 déterminant les modalités de transfert des attachés et prospecteurs commerciaux du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement-Services extérieurs, aux Gouvernements régionaux, *M.B.*, 30 décembre, ainsi que les trois arrêtés royaux du 31 janvier 1994 contenant la liste des attachés commerciaux transférés au Gouvernement flamand (61), au Gouvernement Wallon (38) et au Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale (7), *M.B.*, 10 mars. Les développements de la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État exhortent les Régions à conclure entre elles un accord de coopération relatif à une mise à disposition réciproque de leurs attachés commerciaux (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n° 558-1, p. 25). Voy. à cet égard « Les Régions coopéreront à l'étranger », *Le Soir* du 12 novembre 1993.

(34) Voy. déjà l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi portant adaptation de la mission légale de la Caisse nationale de crédit professionnel, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1982-1983, n° 489/1, précisant que les exceptions à la compétence des Régions en matière d'expansion économique devaient recevoir une interprétation restrictive.

(35) F. DELPÉRÉE et A. RASSON-ROLAND, *Recueil d'études sur la Cour d'arbitrage 1980-1990*, Bruxelles, Bruylant, 1990, n° 72.

voulu leur donner le législateur spécial. Le même principe d'« autonomie » qui justifie l'interprétation large et utile des compétences régionales et communautaires interdit que les compétences laissées à l'autorité fédérale soient privées de leur essence (36). Ces compétences s'étendent donc en principe au règlement et à la gestion de l'ensemble des instruments nécessaires à leur poursuite : ainsi de l'Office Belge du Commerce Extérieur, de l'Office du Ducroire, de Copromex et de Créditexport (37).

13. L'expression de « compétences parallèles » a souvent été utilisée pour désigner le partage des compétences qui s'organise ainsi entre les autorités fédérale et régionales (38). Cette expression, qui, mieux que celle de « compétences partagées », met en évidence que chacune des autorités dispose du pouvoir de régler en toute autonomie et à l'exclusion de l'autre les aspects de la matière qui lui ont été attribués en propre (39), ne suffit toutefois pas totalement à caractériser le partage des compétences en matière de politique des débouchés et des exportations.

14. Il apparaît, au « degré » ultérieur de la répartition des compétences, que deux au moins des domaines qui ont été laissés par exception à la compétence de l'autorité fédérale font eux-mêmes l'objet d'un partage, chacune

(36) Voy. déjà, dans la matière de la radiodiffusion et de la télévision, C.A., arrêt n° 7 du 20 décembre 1985, *M.B.*, 31 janvier 1986, 6.B.1., et arrêt n° 31 du 20 janvier 1987, *M.B.* 4 février, 6.B.2. *Addé*, sur le principe d'autonomie, B. JADOT, « Les formes de l'État », in *La Cour d'arbitrage. Actualité et perspectives*, op. cit., n° 221 in fine.

(37) Voy. les développements de la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n° 558-1, pp. 23 et s.

(38) Voy. déjà, à propos de la réforme de 1988, le rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits de la Chambre par MM. Antoine et Uyttendaele, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, p. 125, et M. BOËS, « De bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen na de grondwetswijziging van 15 juli 1988 en na de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen », in *Staat, Gemeenschappen en Gewesten*, Brugge, die Keure, 1989, p. 28. La réforme de 1993 est commentée dans les mêmes termes par P. PEETERS, « Wijzigingen aan de bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten », in *Het federale België na de vierde Staatshervorming*, op. cit., p. 39. Comp. l'opinion de F. INGELAERE, op. cit., in *T.B.P.*, 1993, p. 818, qui explique que l'attribution aux Régions des instruments de la politique de promotion des exportations, comme les attachés commerciaux, confère aux compétences de l'autorité fédérale un caractère subsidiaire par rapport aux compétences des autorités régionales.

(39) Strictement entendue, l'expression de « compétences parallèles » convient à l'attribution à chacune des autorités des aspects de la matière qui intéressent son ordre de gouvernement. Ainsi, les Régions régissent-elles, aux termes de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, les « aspects régionaux » de la politique du crédit. Les aspects fédéraux demeurent de la compétence de l'autorité fédérale. En ce sens, les « compétences parallèles » peuvent être définies comme des compétences identiques s'exerçant séparément, sans s'entramer mutuellement, dans des ordres distincts (Y. LEJEUNE, « Sur les méthodes d'interprétation des règles répartitrices de compétences », obs. sous C.E., arrêt n° 26.323 du 4 avril 1986, A.S.B.L. Inter-environnement Wallonie et Fagnoul c. État belge, ministre de l'Emploi et du Travail et secrétaire d'État à la Santé publique et à l'Environnement, *J.T.*, 1987, p. 268, note 15). Entendue plus largement, la notion met en évidence que c'est la matière elle-même, et non la compétence, qui fait l'objet d'un partage. Chaque autorité gère, à l'exclusion de l'autre, les aspects de la matière qui ont été confiés à sa responsabilité. Il n'est, en d'autres termes, pas porté atteinte à l'exclusivité de la compétence.

des autorités fédérale et régionales pouvant y intervenir de manière parallèle.

Tel est d'abord le cas de l'octroi de garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement. En dépit de l'hésitation du Conseil d'État et du silence des développements de la proposition de loi spéciale (40), il semble en effet que les Régions puissent développer en ce domaine une politique autonome, par le biais de mécanismes et d'institutions appropriées (41).

Tel est ensuite le cas de la politique de promotion, qui elle aussi appartient tant aux autorités régionales — qui la mettront en œuvre par l'intermédiaire des organismes *ad hoc* qu'elles ont institués, comme l'Agence wallonne à l'exportation (A.W.EX) ou le *Vlaamse dienst voor de buitenlandse handel* (V.D.B.H.), et de leurs attachés commerciaux — qu'à l'autorité fédérale — qui dispose à cet égard de l'O.B.C.E. — . Il faut cependant relever une particularité. L'autorité fédérale ne paraît autorisée à mener une politique de promotion autonome — à entreprendre, par exemple, des missions à l'étranger ou à participer à des foires commerciales — qu'« en concertation avec les Régions et, par souci d'efficacité maximale, de préférence par le biais d'accords de coopération visés à l'article 92*bis*, § 1^{er}, avec une ou plusieurs Régions » (42).

Les développements de la proposition de loi spéciale ne permettent pas de répondre à toutes les interrogations que suscite cette disposition. Il semble certain que le terme « concertation » employé par le législateur spécial entre dans les prévisions des articles 124*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage et 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ouvrant ainsi la voie, si l'autorité fédérale se dispensait d'associer les autorités régionales à ses décisions, à la censure de la Cour d'arbitrage

(40) Voy. l'avis du Conseil d'État du 6 janvier 1993 sur la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n° 558-2, p. 4, et son avis complémentaire du 10 mai 1993 publié en annexe au rapport de la commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n° 558-5, p. 487. Les développements de la proposition de loi spéciale précisent simplement que « L'existence d'une compétence fédérale en ces matières techniques et financières ne porte pas préjudice à la possibilité d'associer les Régions à cette politique dans le cadre des organes de gestion des institutions compétentes » (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n° 558-1, p. 23).

(41) Telle est également l'opinion de R. ANDERSEN, *op. cit.*, in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, p. 134. Voy. à cet égard le rapport fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions par MM. SCHILTZ et BENKER, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n° 558-5, p. 68. *Adde* le rejet, en commission du Sénat, d'un amendement tendant à conférer à l'autorité fédérale la compétence exclusive de régler l'ensemble de la matière du crédit à l'exportation, à l'importation et à l'investissement (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n° 558-5, p. 154).

(42) Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3^o, c, nouveau, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. L'autorité fédérale ne pourrait en d'autres termes, sans concertation préalable avec les autorités régionales, mener des opérations de promotion commerciale autonomes (en ce sens, R. ANDERSEN, *op. cit.*, in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, p. 135 ; comp. F. INGELAERE, *op. cit.*, in *T.B.P.*, 1993, p. 819).

ou du Conseil d'État (43). Il paraît également acquis que l'association des Régions à la gestion de l'O.B.C.E. et des réunions périodiques entre les autorités fédérale et régionales satisferont à cette exigence de concertation (44). Il est par contre difficile d'apprécier ce que recouvrent les termes « de préférence par le biais d'accords de coopération visés à l'article 92bis, § 1^{er} ». Dès lors qu'il y va d'accords purement facultatifs (45), dont la conclusion et l'exécution échappent au surplus à la censure des juges constitutionnel et administratif (46), l'on ne voit pas en effet quelle nécessité existait de répéter la possibilité de principe que cette dernière disposition laisse aux autorités fédérale, régionales ou communautaires, de conclure entre elles des accords de coopération (47).

Le dernier chef de compétence fédérale — le droit de mener une « politique de coordination et de coopération » —, enfin, ne paraît lui non plus pas totalement à l'abri des initiatives parallèles des autorités régionales. Celles-ci trouvent en effet dans la clause générale de l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, dont il vient d'être question, le droit de conclure entre elles et sans intervention fédérale des accords de coopération en vue de coordonner leurs initiatives (48).

15. L'étude des compétences des Régions en matière de commerce extérieur serait incomplète si l'attention n'était attirée sur le huitième numéro de l'article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988, et que la loi spéciale du 16 juillet 1993 a laissé intact. Cette disposition confère à l'autorité fédérale — aux fins de préserver le cadre normatif général de l'union économi-

(43) Voy. les développements de la proposition de loi spéciale, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n° 558-1, p. 24.

(44) Voy. les développements de la proposition de loi spéciale, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n° 558-1, pp. 24-25 et F. INGELAERE, *op. cit.*, in *T.B.P.*, 1993, p. 819. *Cfr.* déjà l'arrangement du 9 octobre 1990 en matière de coordination des activités en matière de commerce extérieur entre l'État et les Régions, *M.B.*, 17 janvier 1991.

(45) Par opposition aux accords obligatoires visés à l'article 92bis, §§ 2, 3, et 4 à 4^{quater} nouveaux de la loi spéciale du 8 août 1980.

(46) Article 124bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage et article 14bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

(47) Voy. les observations du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n° 558-2, p. 4 et P. PEETERS, *op. cit.*, in *Het federale België na de vierde Staatshervorming*, p. 41. Selon les développements de la proposition de loi spéciale, « La formulation 'des accords de coopération' avec une ou plusieurs Régions » indique que l'autorité fédérale doit proposer à toutes les autorités régionales compétentes de conclure un accord de coopération, mais que lorsque toutes les Régions ne souhaitent pas y répondre, l'accord peut intervenir avec la Région intéressée ou avec les Régions intéressées » (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n° 558-1, pp. 24-25).

(48) Telle est l'opinion de F. INGELAERE (*op. cit.*, in *T.B.P.*, 1993, p. 818), qui ajoute — en se référant aux développements de la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État — que les propositions de coordination et de coopération que pourrait formuler l'autorité fédérale ne seraient pas obligatoires pour les Régions. C'est réduire, d'une manière peut-être contestable, la compétence de coordination et de coopération de l'autorité fédérale au simple rôle d'appoint — par la gestion informatisée du fichier central de l'O.B.C.E. évoquée au cours de travaux préparatoires — des compétences régionales.

que et de l'unité monétaire — une compétence exclusive en matière de contingents et de licences. L'autorité fédérale reste en cette matière seule compétente, à l'exclusion des autorités régionales. L'ampleur de cette réserve de compétence apparaît d'une double lecture, horizontale et verticale, de la disposition.

Sur le plan horizontal, nulle restriction matérielle n'est apportée à la compétence de l'autorité fédérale. Celle-ci peut donc, *a priori*, s'exercer à l'égard de tous les produits commercialisables, « traversant » en quelque sorte l'ensemble du partage des compétences matérielles. Elle concerne, en particulier, les domaines agricole ou d'environnement, qui ressortissent pourtant, aux termes d'autres dispositions de la loi spéciale, à la compétence des Régions (49).

Sur le plan vertical, la compétence de l'autorité fédérale couvre, conformément au principe de « verticalité » dégagé de longue date par la section de législation du Conseil d'État (50), tous les degrés de l'exercice de l'autorité publique. Elle s'étend de la fonction de législation à celle d'administration, englobant tant la compétence de soumettre de manière générale et abstraite telle ou telle catégorie de commerce à la délivrance d'une licence, que celle d'assurer, sur le plan administratif, la délivrance des licences prescrites (51).

16. C'est, en apparence, dans le cadre de la réserve de compétence ainsi formulée dès 1988 en sa faveur que l'autorité fédérale a pu subordonner, entre autre commerce de marchandises, l'importation, l'exportation et le transit des armes, des munitions et du matériel devant servir spécialement

(49) Voy. sur ce point C.A., arrêt n° 55/92 du 9 juillet 1992, *M.B.*, 1^{er} septembre 1992, 5.B.11. Se référant aux propos tenus en commission de la Chambre par le ministre des réformes institutionnelles (N) lors du vote de la réforme de 1988 (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, p. 137), la Cour précise que la compétence fédérale concerne uniquement le commerce interétatique et les montants monétaires compensatoires dans le secteur agricole.

L'« effet transversal » reconnu à la compétence fédérale participe de celui que l'on attribue, traditionnellement, au cadre normatif tout entier de l'union économique et de l'unité monétaire (voy. notamment J.-Cl. SCHOLSEM, « L'exercice par les Régions de leurs compétences financières et le respect de l'union économique et de l'unité monétaire en Belgique », in *L'union économique et l'unité monétaire en Belgique*, *op. cit.*, p. 169).

(50) Selon l'avis du Conseil d'État du 26 novembre 1986 sur la proposition de loi relative à la gestion de l'enseignement de l'État (*Doc. parl.*, Chambre, sess. 1985-1986, n° 287/2, p. 2), c'est en règle l'ensemble de la compétence normative qui est transféré à l'égard d'une même matière, emportant non seulement la responsabilité de définir les principes de base, mais aussi celle de les exécuter et de mettre en œuvre les mesures arrêtées.

(51) Cette double interprétation, horizontale et verticale, de la compétence fédérale trouve une confirmation expresse dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits de la Chambre par MM. ANTOINE et UYTENDAELE, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, p. 137). Elle avait cependant été mise en doute, lors de la crise des exportations d'armes, par quelques hommes politiques francophones qui, soucieux de résoudre le contentieux, avaient soutenu que l'autorité fédérale n'exerçait en matière de contingents et licences qu'une compétence de « principe ». Il appartenait aux autorités régionales d'assurer la délivrance des licences prescrites.

à un usage militaire et de la technologie y afférente à la délivrance de licences (52), et assumer, par l'intermédiaire de l'office des contingents et licences, la délivrance des licences prescrites (53).

Il y a cependant plus. Alors même qu'aucune disposition de la loi spéciale ne semblait conférer cette compétence à l'autorité fédérale, celle-ci a purement et simplement interdit une partie du commerce de l'armement (54). Selon les termes du rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 8 mars 1993, la liste des armes dont l'importation, l'exportation et le transit sont interdits « tient compte des renoncements auxquels la Belgique a consenti en droit international en ce qui concerne certains types d'armes, ainsi que des éléments connus des travaux en cours à la Conférence du Désarmement à Genève, à laquelle la Belgique participe » (55). L'interdiction d'une partie du commerce extérieur de l'armement apparaît, en d'autres termes, comme un prolongement des obligations internationales souscrites par la Belgique dans le cadre du désarmement conventionnel international. Elle devait, à l'époque, être rattachée à la compétence exclusive que l'autorité fédérale conservait, aux termes de l'article 68 de la Constitution, dans le domaine de la défense et dans celui de la conduite des relations internationales de l'État.

17. Cette conclusion ne paraît pas devoir être modifiée par la réforme de 1993. L'on pourrait s'en étonner. Libres de répartir, au plan interne, des compétences que l'article 223 du traité de Rome laisse dans une très large mesure à la discrétion des États-membres (56), le Constituant et le législateur spécial auraient pu, dans la logique du parallélisme des compétences à laquelle ils se sont montrés si sensibles, conférer la maîtrise du marché extérieur de l'armement aux autorités régionales qui, dans l'ordre interne, ont reçu la responsabilité de promouvoir la reconversion de l'industrie armurière.

Il n'en n'a rien été. D'une part, nous l'avons déjà dit, l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles relatif à la compétence exclusive de l'autorité fédérale dans le domaine des contingents et des licences est demeuré inchangé. D'autre part et surtout, aux termes de

(52) Loi déjà citée du 5 août 1991, et son arrêté royal d'exécution du 8 mars 1993, *M.B.*, 6 avril 1993.

(53) La question de la compétence de l'autorité fédérale ne fut évoquée qu'une seule fois — et sur le plan de la seule fonction d'exécution — au cours de l'élaboration de la loi du 5 août 1991. Au sénateur qui, au nom de la compétence des Régions dans le domaine de la « technologie », l'interrogeait sur le sens de l'expression « les ministres compétents » utilisée dans le texte du projet de loi, le ministre du commerce extérieur fit remarquer que seuls les ministres du gouvernement fédéral étaient visés. Il parut au surplus reporter au moment où la compétence de conclure des traités serait attribuée aux Régions un éventuel réexamen de cette question (Rapport fait au nom de la commission du commerce extérieur du Sénat par M. Pecriaux, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1990-1991, n° 1281-2, pp. 17-18).

(54) Article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 août 1991.

(55) *M.B.*, 6 avril 1993, p. 7326.

(56) Voy. à ce sujet le rapport de M. LHOEST.

l'article 167, § 1^{er}, nouveau, de la Constitution, le Roi dirige les relations internationales et commande les forces armées. Ce texte ne doit pas être lu comme la simple traduction d'un « parallélisme des compétences » bornant les initiatives internationales de l'autorité fédérale aux matières relevant de sa compétence interne. Il contient une double attribution de compétence, qui autorise le gouvernement fédéral, d'une part, à définir les principes de la politique étrangère de l'État et, d'autre part, à diriger la défense nationale (57). Cette disposition s'inscrit, en un mot, dans le cadre de la réserve générale de compétence que toutes les Constitutions fédérales — fussent-elles les plus ouvertes à la projection internationale des collectivités particulières de l'État — contiennent en faveur de l'autorité fédérale dans les matières qui intéressent au plus haut point la politique étrangère de l'État (58). C'est dans cette perspective, d'avantage sans doute que dans celle du souci de sauvegarder une union économique et une unité monétaire minimales, qu'il faut concevoir la compétence que l'autorité fédérale a conservée dans le domaine du commerce extérieur de l'armement.

18. La compétence fédérale ne s'arrête du reste pas au domaine de l'armement de guerre. Elle s'étend à la réglementation de la détention et de l'usage des armes par les particuliers (59). Il s'agit ici de mesures de police, dont l'autorité fédérale conserve la maîtrise dans le cadre de sa compétence résiduelle (60). Que la mission de police de cette autorité puisse apporter des limitations non prévues par le texte de la loi spéciale aux initiatives des autorités communautaires et régionales dans les matières de leur compétence — singulièrement, pour l'objet de notre étude, dans le domaine de la politique des débouchés et des exportations — a déjà été admis, en des circonstances il est vrai fort différentes, par la Cour d'arbitrage (61).

19. Le monopole que l'autorité fédérale conserve ainsi dans le secteur de l'armement permet de faire un sort rapide à la question de l'introduction

(57) Y. LEJEUNE, « Les modes d'exercice des compétences. § 1^{er}. La conduite des relations internationales », in *La Belgique fédérale, op. cit.*, à paraître et G. CRAENEN, *op. cit.*, in *Het federale België na de vierde Staatsvorming*, pp. 67 et s.

(58) Sur la notion de « domaine réservé fédéral », voy. R. DEHOUSSE, *op. cit.*, pp. 227 et s.

(59) V. notamment la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions, modifiée par les lois du 29 juillet 1934, 4 mai 1936, 6 juillet 1978, 30 janvier 1991 et 5 août 1991, *M.B.*, 21 septembre, et l'arrêté royal d'exécution du 20 septembre 1991, *M.B.*, 21 septembre.

(60) L'entrée en vigueur de l'article 35 nouveau de la Constitution, qui organise le transfert des compétences résiduelles de l'État aux Régions et aux Communautés, est subordonnée, d'une part, à l'insertion dans le texte de la Constitution d'une disposition énumérant les compétences exclusives de l'autorité fédérale — disposition dont la déclaration de révision de la Constitution du 17 octobre 1991 avait annoncé l'insertion et dont il est dès lors permis de penser que l'adoption ne nécessitera pas la convocation de nouvelles chambres constituantes au sens de l'article 195 de la Constitution — et, d'autre part, à l'adoption d'une loi spéciale chargée de préciser les conditions et les modalités de l'exercice des compétences résiduelles par les Communautés et les Régions.

(61) Voy., dans le cadre de la police de l'audiovisuel, l'arrêt n° 7/90 du 25 janvier 1990, *M.B.*, 4 avril ; *J.T.*, 1990, p. 415, note P. NIHOUL, 2.B.3.

et de l'exécution, dans l'ordre juridique interne, des obligations internationales de l'État dans le domaine du commerce des armes.

SECTION III. L'INTRODUCTION ET LA MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DE L'ÉTAT

20. La Belgique s'est, plus exactement et plus complètement que les autres États fédéraux, engagée dans le domaine de la réception et de la mise en œuvre des règles du droit international dans l'ordre juridique interne, dans la voie d'un parallélisme de compétences rigoureux : ces responsabilités sont distribuées entre les autorités fédérale, régionales et communautaires selon les lignes du partage des compétences internes (62).

21. Les formalités d'introduction des règles de droit international non immédiatement applicables, en premier lieu, prennent en Belgique la forme de l'assentiment parlementaire (63). En exécution de l'article 59*bis*, ancien, de la Constitution révisée le 24 décembre 1970, la loi spéciale du 20 janvier 1978 avait conféré aux conseils culturels le pouvoir de donner l'assentiment aux traités conclus dans les matières de la compétence des Communautés culturelles. Cette prérogative fut étendue en 1980 en faveur des conseils de Communauté aux traités conclus dans les matières dont ils avaient reçu la compétence (64). Les conseils régionaux, au contraire, en restaient privés. L'assentiment parlementaire est aujourd'hui, dans des termes identiques,

(62) Voy. notamment W.-J. GANSHOF VAN DER MEERSCH et R. ERGEC, « Les relations extérieures ... », *op. cit.*, in *R.D.I.D.C.*, 1986, pp. 320-321.

(63) J. VERHOEVEN, « Sources et principes du droit des gens et ordre juridique belge : certitudes et vraisemblances », in *Evolution constitutionnelle en Belgique et relations internationales, Hommage à Paul De Visser*, Paris, Pédone, 1984, p. 36 et, du même auteur, « La notion d'« applicabilité directe » du droit international », cette Revue, 1980, pp. 249 et s. La publication, qui conditionne également l'applicabilité interne des traités, n'est pas spécifique aux règles du droit international. Elle résulte plutôt, explique cet auteur, d'une exigence générale d'opposabilité inhérente à tout acte juridique.

(64) Article 16, § 1^{er}, ancien de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, aujourd'hui modifié par l'article 1^{er} de la loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales des Communautés et des Régions, *M.B.*, 8 mai. L'on tenait généralement pour acquis que l'assentiment avait, à l'instar de celui des chambres législatives nationales pour l'ordre juridique belge, la valeur d'une formalité d'introduction dans l'ordre juridique de la Communauté intéressée. A une époque où les traités étaient exclusivement conclus par le Roi au nom de l'État belge, cette opinion ne pouvait expliquer que le traité auquel une seule Communauté avait donné son assentiment n'était « entré » que dans l'ordre juridique particulier de cette Communauté. Aussi Y. LEVEUNE préférerait-il voir dans l'assentiment des conseils de Communauté une technique de « fédéralisme coopératif » conduisant l'autorité fédérale à consulter les Communautés intéressées avant de ratifier le traité international (« Les Communautés et les Régions belges dans les relations internationales », cette Revue, 1981-1982, p. 70 et « Rapport belge » au colloque organisé par la S.B.D.I. sur les États fédéraux dans les relations internationales, cette Revue, 1983, p. 56). Puisque l'assentiment des conseils excluait — pour autant que le traité ne doive pas recevoir d'application sur l'ensemble du territoire de l'État — celui des assemblées législatives nationales, les traités conclus dans les matières de la compétence des Communautés, échappant au champ d'application de l'article 68 ancien de la Constitution, étaient ainsi, pour cet auteur, dispensés de formalités d'introduction.

distribué entre les assemblées fédérales, régionales et communautaires, chacune disposant ainsi, dans les matières de sa compétence (65), du droit de statuer sur l'efficacité dans leur ordre juridique des traités conclus par leur gouvernement respectif.

Le commerce des armes n'y est cependant que peu intéressé. Les règles obligatoires du droit international qui s'y appliquent directement — les résolutions obligatoires adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies et prescrivant un embargo sur les livraisons d'armes ou les règlements adoptés par le Conseil des Communautés européennes en vue de mettre en œuvre une politique de sanctions — sont dispensées de toute formalité d'introduction pour obliger les autorités publiques belges. D'une manière générale en effet, les actes « dérivés » des organisations internationales ne requièrent pas d'assentiment parlementaire, étant en fait immédiatement applicables parce que l'approbation initiale donnée au traité constitutif de l'organisation emporte « approbation anticipée des règles que prend celle-ci dans les limites que fixe celui-là » (66).

22. Des remarques très semblables pourraient être formulées au sujet de la compétence d'exécution des obligations contractées par l'État dans l'ordre international. Le silence des dispositions constitutionnelles sur ce point, déjà interprété, au sein d'un État unitaire, comme une confirmation de la répartition traditionnelle des tâches entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif (67), invite à conclure que la mise en œuvre des dispositions du droit international appartient aux différentes autorités, fédérale, régionales et communautaires, chacune dans la sphère de compétence que lui ont attribuée la Constitution et les lois de réformes institutionnelles (68). Ce n'est pas le lieu de s'arrêter sur la responsabilité internationale de l'État que pourrait entraîner la carence des autorités régionales ou communautaires à s'acquitter de leurs obligations — un mécanisme de substitution en faveur de l'autorité fédérale n'ayant pratiquement été prévu, en droit belge, que dans le cadre de la mise en œuvre du droit communau-

(65) Article 167, §§ 2 et 3, nouveaux, de la Constitution et 16, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifié par l'article 1^{er} de la loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales des Communautés et des Régions.

(66) J. VERHOEVEN, *op. cit.*, in *Evolution constitutionnelle en Belgique et relations internationales*, p. 36, et « La notion d'« applicabilité directe » ... », *op. cit.*, cette Revue, 1980, p. 250.

(67) J. VERHOEVEN, *op. cit.*, in *Evolution constitutionnelle en Belgique et relations internationales*, p. 45.

(68) Y. LEJEUNE, « Les relations extérieures des Communautés et des Régions (II), *Cahiers constitutionnels*, 1986, n° 3/4, p. 113 et, du même auteur, « Les grands thèmes », in *La collaboration de l'État, des Communautés et des Régions dans le domaine de la politique extérieure*, Louvain-la-Neuve, Académia, et Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 26. Le « dogme de l'exclusivité » (B. HAUBERT et P. VANDERNOOT, « La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988 », *A.P.T.*, 1988, p. 215) qui inspire depuis 1970 la redistribution des compétences législatives interdit en toute hypothèse de conclure à l'existence d'une répartition originale pour la mise en œuvre des dispositions du droit international. Voy. toutefois K. LENAERTS, « The Application of Community Law in Belgium », *C.M.L.Rev.*, 1986, p. 271.

taire (69) — . Pas davantage ne saurions-nous nous étendre sur la question — qui se profile derrière celle de la responsabilité — de la personnalité juridique des collectivités fédérées dans l'ordre international (70). Il suffit de constater, dans le domaine qui nous occupe, que la compétence d'interdire les commerces qui mettent en péril la sécurité extérieure de l'État ou de prescrire la délivrance de licences relève de l'autorité fédérale. Les résolutions par lesquelles le Conseil de sécurité des Nations Unies pourrait décider d'un embargo ou les règlements communautaires européens mettant en œuvre une politique de sanctions seront donc naturellement exécutés par l'autorité fédérale, dans le cadre de la loi du 5 août 1991 et — si l'embargo est généralisé — de celle du 11 septembre 1962 (71).

23. Restent, bien entendu, les initiatives que les Régions pourraient prendre, au titre de leur compétence en matière de « politique des débouchés et des exportations », à l'égard de pays frappés, en vertu de règles obligatoires de droit international d'un embargo généralisé. Tel pourrait être le cas d'une opération de promotion commerciale ou de la fourniture de crédit à l'exportation de biens non soumis à licence. Pour improbables qu'elles soient, pareilles initiatives ne manqueraient pas d'embarrasser la politique étrangère de l'État. Elles n'iront toutefois jamais en pratique, pensons-nous, jusqu'à provoquer la mise en cause de sa responsabilité internationale. Des procédures préventives et curatives permettent, en droit interne, de conjurer ce danger.

Sur le plan préventif, les initiatives régionales devront, si elles prennent la forme d'un décret ou d'un arrêté gouvernemental, recueillir l'avis de la section de législation du Conseil d'État. Elles devront en outre, en toute hypothèse, passer le cap de la Conférence interministérielle de la politique étrangère qu'institue l'article 31*bis* nouveau de la loi ordinaire de réformes

(69) Article 169 de la Constitution et 16, § 3, nouveau, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Voy. sur cette question Y. DEVUYST, « De omzetting van EG-richtlijnen in de Belgische rechtsorde en de Europeanisering van de Belgische politiek », *Res publica*, 1993, pp. 47 et s. F. INGELAERE fait remarquer que le mécanisme de substitution devrait également permettre à l'autorité fédérale de mettre en œuvre, en lieu et place des Communautés ou des Régions défaillantes, les mesures nécessaires à l'exécution d'une sentence arbitrale ou des recommandations d'un panel mis en place dans le cadre du G.A.T.T. (*op. cit.*, in *T.B.P.*, 1993, p. 816). Il ne s'agit pourtant pas là de juridictions « internationales ou supranationales » au sens de l'article 16, § 3, nouveau, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

(70) Voy. notamment R. ERGEC, « De quelques avatars des compétences internationales des Communautés et des Régions belges », cette Revue, 1984-1985, p. 532. Comp. E. DAVID, « La responsabilité des États fédéraux dans les relations internationales », cette Revue, 1983, pp. 484 et s. Ajoute l'intervention de Y. LEJEUNE au colloque organisé par la S.B.D.I. sur les États fédéraux dans les relations internationales, *idem*, p. 501, et J. VERHOEVEN, « Les formes de la coopération culturelle internationale et la loi du 20 janvier 1978 », *J.T.*, 1978, p. 377.

(71) Voy. à titre d'exemples l'arrêté ministériel du 19 novembre 1993 soumettant à licence l'exportation et le transit de certaines marchandises à destination de Haïti, *M.B.*, 9 décembre, et l'arrêté ministériel du 1^{er} décembre 1993 soumettant à licence l'exportation et le transit de certaines marchandises à destination de l'Angola, *M.B.*, 1^{er} janvier 1994.

institutionnelles du 9 août 1980 (72), et celui des procédures de concertation que l'autorité fédérale aura mises en place dans le cadre de sa compétence de « mener une politique de coordination et de coopération » (73).

Sur le plan curatif, de telles initiatives, si elles font l'objet d'un décret, échapperont il est vrai à la censure de la Cour d'arbitrage, dont le contrôle de constitutionnalité reste — hormis les articles 10, 11 et 24 de la Constitution — limité aux règles répartitrices de compétences entre l'État, les Régions et les Communautés. Mais elles tomberont sous le coup des procédures que pourra avoir mises en place l'accord de coopération que l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3^o, c, de la loi spéciale invite l'autorité fédérale à conclure avec les autorités régionales. Elles subiront de plus la censure politique du comité de concertation créé par l'article 31 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980. Le plus souvent, enfin, c'est un simple acte administratif, et non un décret, qui matérialisera l'initiative régionale. Celui-ci n'échappera pas au contrôle de légalité de la section d'administration du Conseil d'État.

CONCLUSION

24. La réforme de 1993 n'aura, dans le domaine du commerce extérieur de l'armement, pas apporté les nouveautés auxquelles on aurait pu s'attendre. Paradoxalement cependant, c'est en cela qu'elle suscite le plus de commentaires. Sur le plan de la technique juridique, elle marque ce faisant les limites de la théorie du « parallélisme des compétences », qui ne peut aller dans les structures fédérales les plus ouvertes à l'extérieur jusqu'à priver l'autorité fédérale du « droit de regard » (74) qu'elle conserve sur la conduite de la politique étrangère de l'État. Sur le plan politique, elle témoigne de l'oubli dans lequel le constituant et le législateur spécial ont tenu les revendications régionalistes de l'automne 1991. L'autorité fédérale conserve la maîtrise du commerce des armes. Il n'y a cependant là rien de grave. Car s'il est permis de croire à la sagesse du constituant, et à celle du législateur, pourquoi serait-il interdit d'espérer en celle des gouvernants ?

(72) Cette Conférence interministérielle fut mise en place dès 1989 par le Comité de concertation et fonctionne depuis le 6 octobre 1992.

(73) Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3^o, b, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *M.B.*, 20 juillet, 2^o éd.

(74) Y. LEJEUNE, « Les grands thèmes », *op. cit.*, p. 14.