

LE COMMERCE EXTÉRIEUR LES PRINCIPALES ÉTAPES DU NOUVEAU PAYSAGE INSTITUTIONNEL

PAR

Christine DARVILLE-FINET

CONSEILLER JURIDIQUE

À LA FÉDÉRATION DES ENTREPRISES DE BELGIQUE

INTRODUCTION

1. Le commerce extérieur revêt une importance essentielle dans la vie économique de la Belgique. En 1993, les exportations de biens et de services représentaient 66 % du produit intérieur brut (1).

Le commerce extérieur a, dès lors, une fonction capitale pour la relance et le développement de l'économie et de l'emploi.

Exporter, c'est répondre à la demande de l'étranger. Cette condition implique, notamment, la connaissance, l'identification, la prospection des marchés, l'adéquation du produit à la demande, l'analyse de la concurrence sur lesdits marchés. La réalisation de cette tâche impose aux entreprises de s'adapter aux défis de la construction du marché unique et à la mondialisation de l'économie. Si l'exportation est en premier lieu l'affaire des entreprises elles-mêmes, les autorités publiques peuvent jouer un rôle d'encadrement, de soutien et de direction. Ceci est particulièrement vrai pour les PME qui représentent la majorité des entreprises belges (2).

Les réformes récentes de la structure de l'État et l'attribution de compétences aux Régions en matière économique ont conduit à l'octroi de pouvoirs aux autorités régionales en matière de commerce extérieur. Quelles sont les étapes essentielles de cette évolution ? Quel est le visage institutionnel de la Belgique en ce domaine ? Quelles en sont les répercussions sur l'organisation du commerce extérieur ? Quel bilan peut-on en tirer ?

C'est l'examen de ces questions qui constituera l'axe de notre étude.

(1) A titre de comparaison, pour la même période de référence, pour les biens et services, les Pays-Bas exportaient 54 % de leur produit intérieur brut, l'Allemagne 24 % et la France 23 %. Source : Budgets économiques de la Ce.

(2) Sur les PME et le commerce extérieur, voir plus particulièrement, R. DONCKELS et R. AERTS, « Les PME et l'internationalisation », in *Action-Export. Un guide pratique des aides*, Roularla, Chambre de commerce et d'industrie de Bruxelles, 1993, pp. 17 à 41.

I. LA RÉFORME DE L'ÉTAT

2. Dès 1970, le Constituant prévoit que la Belgique comprend trois Régions — les Régions wallonne, flamande et bruxelloise — et il précise qu'il appartient à une loi spéciale de déterminer leurs organes et leurs compétences. Toutefois, celles-ci ne pourront pas, selon la Constitution, viser les matières relevant des pouvoirs des Communautés et l'emploi des langues.

Nous n'étudierons pas les différentes tentatives effectuées entre 1970 et 1980 pour donner un contenu à ces notions, que ce soit la loi du 1^{er} août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107^{quater} de la Constitution ou encore la loi du 20 juillet 1979 créant des institutions communautaires et régionales provisoires. L'examen commencera avec la loi du 8 août 1980, loi fondamentale qui organise les Régions wallonne et flamande (3) en les dotant d'organes compétents, définissant leur domaine d'action et leur donnant, notamment, le pouvoir de prendre des décrets ayant force de loi.

A. Première phase : la réforme de 1980

3. La loi spéciale du 8 août 1980 (4) constitue la première étape importante dans l'octroi aux Régions de certaines attributions en matière de politique économique. Ainsi, elles sont compétentes pour la planification régionale et l'initiative industrielle publique au niveau régional, les aspects régionaux de la politique du crédit (5). Il en va de même pour l'expansion économique régionale dans le respect des règles des Traités Cee et sans préjudice du cadre normatif dans lequel s'exercent l'activité économique et la concurrence.

4. En ce qui concerne le *commerce extérieur*, il demeure une compétence nationale. En effet, si les Régions sont compétentes pour la prospection et la recherche d'investisseurs dans le cadre des pouvoirs qui sont les leurs en matière d'expansion économique régionale, le texte de loi ne prévoit aucun transfert de compétence dans le secteur ici analysé. De plus, deux amendements déposés, l'un au Sénat et l'autre à la Chambre, visant à prévoir que les aides et les incitants à l'exportation de produits et de services ainsi que la promotion de produits et de services relevaient des Régions ont été rejetés. Il s'agissait, selon leurs auteurs, de permettre à la politique écono-

(3) Pour la Région de Bruxelles-Capitale, voir *infra*, p. 309.

(4) Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

(5) Sans préjudice des règles imposées dans le cadre des politiques monétaires et du crédit.

mique régionale de ne pas être axée seulement sur des mesures agissant sur les investissements mais aussi de viser l'accès de nouveaux marchés (6).

*B. Deuxième phase : la réforme de 1988
et la loi de financement de 1989*

a) *Répartition de compétences*

5. Dans le domaine de la politique économique, la loi du 8 août 1988 (7) poursuit plusieurs objectifs. Elle traduit la volonté générale du législateur d'aboutir à une répartition plus cohérente et efficace des compétences par la constitution d'ensembles homogènes (8). De plus, elle vise à donner aux Régions des compétences plus étendues que celles prévues par la loi du 8 août 1980. Toutefois, l'exercice de ces attributions doit respecter le cadre de l'union économique et de l'unité monétaire (9). Fondement de la structure même de l'État, la sauvegarde de l'union économique et monétaire repose sur un certain nombre de principes fondamentaux d'organisation de notre économie, à savoir, entre autres, la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, la liberté du commerce et de l'industrie, la convergence des prix des biens et services et des coûts de facteurs de production, la libre circulation d'une monnaie unique, l'unité de la politique monétaire et de ses institutions et l'unité des marchés financiers (10).

6. En ce qui concerne *le commerce extérieur*, la loi stipule que relève de la compétence des Régions la politique des débouchés et des exportations tant dans ses aspects budgétaires que juridiques sans préjudice d'une politi-

(6) Amendement proposé par MM. de Wasseige, Moureaux, Bonmariage et Humblet, *Doc. Sénat, Session 1979-1980, n° 434/19*, pp. 5 et 6 et amendement proposé par MM. Persoons, Defosset, Outers et Brasseur, *Doc. Chambre des Représentants, Session 1979-1980, 26 juillet 1980, n° 627/4, p. 2.*

(7) Loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 19 août 1988.

(8) Exposé des motifs du projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *Doc. Chambre des Représentants, S.E.*, 1988, n° 516/1, 18 juillet 1988, p. 3 et rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, *Doc.*, Chambre des Représentants, *S.E.*, 1988, n° 516/6, 26 juillet 1988, p. 6.

(9) Exposé des motifs, *Doc. Chambre des Représentants, n° 516/1, op. cit.*, p. 4 et rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, *Doc. Chambre des Représentants, S.E.*, n° 516/6, *op. cit.*, p. 126. Voir en ce sens, entre autres, R. ΕΚΓΕC, « La réforme de l'État, Les compétences économiques », *J.T.*, 1989, p. 141 et M. HERBIET, « Répercussions de la régionalisation en matière d'organisation de l'économie », *Actualités du droit*, 1991, p. 472.

(10) Sur la notion de l'union économique et de l'unité monétaire, voir les auteurs cités à la note subpaginale 9. Voir aussi, entre autres, exposé des motifs, *Doc. Chambre des Représentants, n° 516/1, op. cit.*, pp. 9 à 11 et rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, *Doc. Chambre des Représentants, n° 516/6, op. cit.*, pp. 75 et 76.

que nationale de coordination, de promotion et de coopération en la matière au moyen d'institutions et d'instruments appropriés.

Comme le soulignent les travaux préparatoires de la loi, l'« organisation » du commerce extérieur devient une compétence parallèle que l'État et les Régions exercent d'une manière autonome sur un pied d'égalité et sans que l'action de ces dernières puissent entraver les initiatives du premier et réciproquement. Par ailleurs, la compétence nationale s'effectuera par le biais d'un certain nombre d'instruments, comme les prêts d'État à l'État, et d'institutions, comme l'Office belge du commerce extérieur (OBCE), le Comité pour la promotion des exportations pour les biens d'équipement belge (COPROMEX), l'Office national du ducroire et le Fonds du commerce extérieur. En outre, l'exposé des motifs et le rapport de la Commission indiquent que les structures de ces organismes seront le cas échéant adaptées et que « de toute façon, les Régions seront associées à leur gestion de manière significative (11) ». Enfin, les modalités de coordination et de collaboration doivent être réglées par un code de bonne conduite.

b) *Financement et personnel*

7. La loi spéciale du 16 janvier 1989 sur le financement des Communautés et des Régions (12) concrétise l'extension de compétences des Régions dans le domaine du commerce extérieur par l'octroi à celles-ci de personnel transféré de services nationaux et de moyens financiers. En effet, les annexes fournies par le Gouvernement donnent des indications sur ces deux points. (13).

En ce qui concerne le personnel, il s'agit d'une partie du personnel de l'OBCE et d'un certain nombre d'attachés commerciaux. Ainsi, sur les 135 attachés commerciaux en fonction à l'époque, il était prévu que 22 seraient transférés vers les Régions. On voit apparaître les premiers attachés « régionaux ». On connaît le rôle important des attachés commerciaux pour la promotion des exportations belges. De fait, ils sont souvent les premiers informateurs des entreprises lorsque celles-ci souhaitent s'introduire sur des nouveaux marchés. De plus, ils disposent de réseaux de contacts commerciaux, de distribution. Par ces canaux, par la recherche des débouchés sur les marchés du pays ou des pays ou de la région qui sont de leur ressort, par

(11) Exposé des motifs, *Doc. Chambre des Représentants*, n° 516/1, *op. cit.*, p. 8 et rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, *Doc. Chambre des Représentants*, n° 516/6, *op. cit.*, pp. 74 et 125.

(12) Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.*, 17 janvier 1989, 2^e édition.

(13) Annexes fournies par le Gouvernement, in Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, *Doc. Chambre des Représentants*, Session ordinaire, 1988-1989, 4 janvier 1989, n° 635/20, pp. 13, 23, 32, 50 et 51.

l'assistance concrète aux industriels en voyage d'affaires, ils encouragent la vente de produits belges à l'étranger.

Par ailleurs, une partie des moyens financiers attribués au Fonds du commerce extérieur est régionalisée (14). Pour rappel, créé dès 1954, ce Fonds a pour mission d'aider les « exportateurs » dans leurs efforts d'expansion commerciale à l'étranger (15) et ce, notamment par l'octroi de subsides, prêts ou encore garanties.

c) *Remarque-Région de Bruxelles-Capitale*

8. Le statut de la Région de Bruxelles-Capitale ne fut réglé qu'en 1989 en raison des difficultés politiques liées, notamment, à la délimitation de son territoire et à la protection de la Communauté flamande. En effet, c'est la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises qui organise pour l'essentiel la Région de Bruxelles-Capitale et met en place ses autorités (16).

En son article 4, cette loi prévoit que cette Région a les mêmes compétences que les Régions wallonne et flamande. Dès lors, à l'instar de celles-ci, elle est compétente en matière de politique de débouchés et d'exportations sans préjudice d'une politique nationale de coordination, de promotion et de coopération en ce domaine.

Quant au financement de la Région de Bruxelles-Capitale, il est régi, comme pour les deux autres Régions, par la loi spéciale du 16 janvier 1989.

C. *Troisième phase : la réforme de 1993*

a) *Répartition de compétences*

9. La loi spéciale du 16 juillet 1993 a reformulé les règles de répartition de compétences en matière de commerce extérieur (17).

Relève de la compétence des Régions la politique des débouchés et des exportations sans préjudice de la compétence fédérale

(14) Ainsi sur les 172,8 millions attribués au Fonds du commerce extérieur, 57 millions sont attribués à la Région flamande, 27,6 à la Région wallonne et 25,9 à la Région de Bruxelles-Capitale. Voir annexes fournies par le Gouvernement, in Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, Doc. Chambre des Représentants, n° 635/20, *op. cit.*, pp. 13, 23, 32.

(15) Loi du 24 mars 1954 instituant un Fonds du commerce extérieur, *M.B.*, 25 mars 1954.

(16) Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989. Pour un examen détaillé de la création de la Région de Bruxelles-Capitale et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 voir, entre autres, R. ANDERSEN, G. BROUHNS, F. DELPÉRÉE, F. JONGEN, M.F. RIGAUX, H. SIMONART et M. VERDUSSEN, *La Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Bruylant, 1989, 381 pp.

(17) Loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *M.B.*, 20 juillet 1993.

- d'octroyer des garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement ;
- de mener une politique de coordination et de coopération ;
- 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} (18) avec une ou plusieurs Régions (19).

L'exposé des motifs de la loi contient certaines précisions sur les compétences de l'autorité fédérale et des entités fédérées (20).

10. *Par l'octroi de garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement* sont visées les activités du Ducroire, de Copromex et de Creditexport. Le maintien de la compétence fédérale se justifie par des « raisons structurelles » : étalement des risques et nécessité d'une dimension minimale.

S'est posée la question de savoir si la compétence d'octroi de garanties appartient également aux Régions ou si cette compétence est exclusivement fédérale. Si l'exposé des motifs de la proposition de loi ne répond pas à cette interrogation du Conseil d'État sur la répartition de pouvoirs entre les Régions et l'État fédéral (21), ce point a fait l'objet de discussions à la Commission du Sénat. De celles-ci (22) et plus particulièrement du rejet d'un amendement qui avait été introduit en vue d'affirmer la compétence exclusive de l'autorité fédérale en ce domaine (23), on peut déduire que l'octroi de garanties est une compétence parallèle et que les Régions pourront élaborer des mécanismes et des structures propres (24).

De plus, elles pourront être associées à la politique d'octroi de garanties dans le cadre des organes de gestion des institutions compétentes et leur association y sera renforcée.

11. En ce qui concerne *la compétence fédérale de coordination et de coopération*, elle était déjà expressément prévue dans le cadre de la loi d'août

(18) De la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(19) Article 2 § 3 de la loi du 16 juillet 1993.

(20) Développements de la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État, *Doc. Sénat*, Session 1992-1993, n° 558/1, 1^{er} décembre 1992, pp. 23 à 25.

(21) Dans son avis, le Conseil d'État souligne, en effet, qu'« il ne peut être déduit avec certitude si la compétence d'octroyer des garanties contre les risques à l'exportation, l'importation et à l'investissement appartient également aux Régions, auquel cas il s'agirait d'une compétence parallèle, ou si cette compétence est exclusivement fédérale ». Avis du Conseil d'État, *Doc. Sénat*, Session 1992-1993, n° 558/2, 6 janvier 1993, p. 4.

(22) Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, *Doc. Sénat*, Session, 1992-1993, n° 558/5, 25 mai 1993, pp. 68 et 143.

(23) Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, *Doc. Sénat*, n° 558/5, *op. cit.*, pp. 153 et 154.

(24) Voir en ce sens, R. ANDERSEN, « Les compétences », in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 134 et P. PEETERS, « Wijzigingen aan de bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten », in *Het Federale België na de vierde staatsheroeping*, Een commentaar op de nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten, Die Keure, 1993, p. 39.

1988. Toutefois, sur cette attribution, l'exposé des motifs de la loi de 1993 contient deux indications. Primo, l'autorité fédérale peut faire aux Régions des propositions destinées à coordonner les initiatives prises par ces dernières en matière de débouchés et d'exportations. Secundo, le rôle de l'OBCE est précisé : il assure la gestion d'un fichier central de données et d'informations. Pour des raisons d'ordre fonctionnel et budgétaire, il n'y aura qu'une seule banque de données fédérale pour la collecte, le traitement et la distribution de données et d'informations sur les marchés étrangers ; les instances régionales, les entreprises et les postes diplomatiques et consulaires belges à l'étranger doivent avoir un accès direct à cette banque.

12. En matière de *promotion du commerce extérieur*, comme déjà prévu en 1988, l'autorité fédérale peut prendre des initiatives. La loi précise, toutefois, que celles-ci doivent être décidées en concertation avec les Régions.

La notion clé de concertation fait l'objet de développements étendus dans les travaux préparatoires. En principe, elle se fera à intervalles réguliers et elle peut revêtir plusieurs formes :

- réunions : à tout le moins, une fois l'an, les autorités fédérale et régionales devront se réunir afin de fixer un calendrier pour leurs initiatives ;
- renforcement de l'association des Régions à la gestion de l'OBCE ;
- conclusion d'accords de coopération : il s'agit de la formule de concertation privilégiée par le législateur de 1993. « Par souci d'efficacité maximale », l'autorité fédérale et les Régions peuvent conclure des accords de coopération. Pour rappel, dès 1988, le morcellement d'organismes à caractère national, la répartition des compétences entre l'État et les entités fédérées et la division des moyens d'action ont conduit le législateur à prévoir, selon le domaine, l'obligation ou la possibilité de conclure des accords de coopération portant notamment sur la création et la gestion conjointe de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres ou sur le développement d'initiatives en commun (25). Ces accords constituent un moyen d'harmoniser l'exercice des compétences de l'État fédéral et des Régions et ce dans le respect des pouvoirs attribués à chacun.

Il convient de remarquer qu'en matière de promotion du commerce extérieur, la conclusion d'accords de coopération constitue une faculté et non une obligation (26), d'une part, et que ces accords peuvent être signés soit

(25) Titre IV bis de la loi spéciale du 8 août 1980 tel qu'introduit par la loi spéciale du 8 août 1988. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, titre IV de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Sur la nature et la force juridiques des accords de coopération, voir *infra*, pp. 322 et 323.

(26) Voir en ce sens, l'avis du Conseil d'État qui indique qu'il « n'y a guère de pertinence à souligner la faculté de conclure librement des accords de coopération dès lors que cette faculté est déjà prévue d'une manière générale à l'article 92bis § 1^{er} de la loi spéciale », Avis du Conseil d'État, *Doc. Sénat*, n° 558/2, *op. cit.*, p. 4.

avec toutes les Régions soit avec une seule si les autres ne souhaitent pas y répondre, d'autre part.

A juste titre, le Conseil d'État souligne l'absence de caractère contraignant de certains termes utilisés par le législateur de 1993 dans la fixation des compétences dans le domaine de la promotion du commerce extérieur. En effet, quelle est la portée juridique de termes comme « par souci d'efficacité maximale » ou encore « de préférence » (27) ?

Par ailleurs, selon l'exposé des motifs de la loi du 16 juillet 1993, la non-utilisation des procédures de concertation, à l'exception des accords de coopération qui font l'objet d'une réglementation spécifique (28), peut ouvrir un recours juridictionnel à la Cour d'arbitrage ou au Conseil d'État (29).

13. Enfin, *tous les attachés commerciaux* seront régionalisés en concertation avec les Régions. Celles-ci pourront décider, par le biais d'accords de coopération d'avoir des attachés commerciaux communs ou d'organiser la mise à disposition d'une partie du temps de certains attachés (30). A cet égard, lors des discussions à la Commission du Sénat, des sénateurs ont critiqué la régionalisation totale des attachés commerciaux. Ainsi, certains ont souligné que si l'on peut admettre la régionalisation des attachés en fonction dans les pays de l'Europe qui se connaissent mutuellement, la situation est autre dès lors qu'il s'agit de l'exportation vers des pays lointains où on connaît à peine la Belgique. Dans ce cas, « il serait absurde de ne pas présenter un visage uni. Sinon, comment présenter une image de marque (31) ? ».

Par ailleurs, un amendement visant à organiser une représentation commerciale fédérale dans tout pays où semblable représentation n'est pas assurée par les Régions a été rejeté (32).

Il est curieux de constater que seul l'exposé des motifs et non le texte même de la loi prévoit la régionalisation d'un élément essentiel de la politique du commerce extérieur, à savoir le transfert de tous les attachés commerciaux aux Régions. En effet, seule la loi proprement dite a force obliga-

(27) Avis du Conseil d'État, *Doc.*, Sénat, n° 558/2, *op. cit.*, p. 4.

(28) Voir note subpaginale 25.

(29) En effet, en ce qui concerne la Cour d'arbitrage, en vertu de l'article 124bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989, sont considérées comme des règles de répartition de compétences et, dès lors, susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation ou d'une question préjudicielle, la concertation, l'association, la transmission d'informations, les avis, les avis conformes, les accords communs à l'exception des accords de coopération visés à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Quant à l'article 14bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il énonce une disposition analogue à celle décrite ci-dessus en assimilant à des formes substantielles, les procédures de collaboration susdites.

(30) Voir sur la mise en œuvre de cette disposition, *infra*, p. 319.

(31) Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, *Doc. Sénat*, n° 558/5, *op. cit.*, p. 115.

(32) Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, *Doc. Sénat*, n° 558/5, *op. cit.*, p. 153.

toire. Les travaux préparatoires en sont dépourvus ; ils ne constituent qu'un instrument d'interprétation sur sa portée. La régionalisation des attachés commerciaux aurait dû, à notre avis, être stipulée dans une disposition légale.

14. Le législateur de 1993 a maintenu la règle fondamentale selon laquelle les compétences des Régions doivent s'exercer dans le respect du *cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire* (33).

Par ailleurs, la révision de 1993 de la Constitution a introduit le *principe de la loyauté fédérale* dans notre Charte fondamentale (34). Connu en droit allemand sous le nom de « *Bundestreue* », il « correspond à un obligation pour la fédération et les entités fédérées dans le cadre de l'exercice de leurs compétences de ne pas porter atteinte à l'équilibre de la construction de l'ensemble » (35) et il s'apparente à l'article 1134 du Code civil selon lequel les conventions doivent être exécutées de bonne foi ; cette référence « ne devrait pas se comprendre comme un renvoi à la sanction qui y est liée mais plutôt comme une simple analogie avec le devoir de bonne foi qui régit les rapports contractuels de droit privé » (36). En effet, selon les travaux préparatoires, la violation de cette règle n'est pas sanctionnée (37).

Le respect de cette règle de comportement qui s'applique aux entités fédérées et fédérale est toutefois particulièrement important dans des matières, comme le commerce extérieur, qui se caractérisent par l'existence de compétences parallèles et où les interventions de ces collectivités peuvent se superposer.

b) *Financement et personnel*

15. Conformément au prescrit de l'accord de la Saint-Michel de septembre 1992, fondement de la réforme de 1993, la régionalisation du Fonds du commerce extérieur s'est poursuivie. Cet accord prévoit qu'à l'exception des subsides aux Chambres belges de commerce à l'étranger dont l'autorité fédérale décide après concertation obligatoire avec les Régions, le Fonds est régionalisé. La loi du 16 juillet 1993 qui modifie certaines dispositions de la loi du 16 janvier 1989 sur le financement des Communautés et des Régions

(33) Sur ces notions, voir *supra*, p. 307.

(34) Article 107ter-bis (article 143 de la Constitution coordonnée le 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994).

(35) Amendement de M. Cerexhe et consorts, Révision du titre III, chapitre III bis, de la Constitution, en vue d'ajouter des dispositions relatives à la prévention et au règlement des conflits d'intérêts, *Doc. Sénat*, Session, 1992-1993, n° 100-27/7, 3 février 1993.

(36) Y. LEJEUNE, « Le principe de la loyauté fédérale : une règle de comportement au contenu mal défini », *Administration publique*, 1994, p. 236.

(37) Pour un examen du principe de la loyauté fédérale et plus particulièrement sur la portée juridique de cette règle, voir, outre, Y. LEJEUNE, « Le principe de la loyauté fédérale : une règle de comportement au contenu mal défini », *op. cit.*, pp. 233 à 238, F. DELFÉRÉE, « La Belgique est un État fédéral », *J.T.*, 1993, pp. 644 et 645, P. PEETERS, « Le principe de la loyauté fédérale : une métamorphose radicale », *Administration publique*, 1994, pp. 239 à 242.

règle les conséquences financières de la nouvelle réforme de l'État. Des moyens sont attribués aux Régions en ce qui concerne la régionalisation du Fonds du commerce extérieur ainsi que pour le transfert des attachés commerciaux (38).

c) *Le commerce extérieur et les relations internationales*

16. Le commerce extérieur constitue un aspect des relations internationales de la Belgique. A cet égard, il convient de souligner que depuis la réforme de 1993, les Régions sont compétentes pour conclure des traités portant sur des matières qui relèvent de leurs attributions. Des mécanismes sont prévus dans le but d'assurer la cohérence de la politique extérieure de la Belgique (39), comme le droit d'opposition à la conclusion d'un traité ou encore la suspension d'un traité déjà conclu. Les Régions peuvent, dès lors, conclure des traités portant sur la politique de débouchés et des exportations.

d) *Conclusion*

17. La troisième phase se caractérise par rapport à la réforme de 1988 essentiellement par le rattachement de tous les attachés commerciaux aux Régions, les précisions quant au rôle de l'OBCE, la régionalisation plus poussée du Fonds du commerce extérieur et la possibilité pour les Régions de conclure des traités dans les matières relevant de leurs compétences et dès lors en matière de politique des débouchés et des exportations.

Toutefois, l'État fédéral conserve des pouvoirs importants. Il en va ainsi notamment de l'octroi de garanties contre les risques à l'exportation par le biais du Ducroire, de Copromex ou encore de Creditexport.

II. RÉPERCUSSIONS DES RÉFORMES DE L'ÉTAT SUR L'ORGANISATION DU COMMERCE EXTÉRIEUR

18. La régionalisation partielle du commerce extérieur a eu essentiellement deux types de conséquences : la création d'organes régionaux chargés de la promotion des exportations et la mise au point de mécanismes de coopération. Ces techniques de collaboration présentent principalement deux aspects. Primo, les organes fédéraux existants ont été adaptés en vue d'y

(38) Selon le rapport de la Commission du Sénat, un montant de 290,7 millions de francs est octroyé aux Régions pour la régionalisation de l'I.H.E., sections Air et Eau, de la partie non encore régionalisée en 1989 du Fonds du commerce extérieur (...) et enfin des attachés commerciaux. (Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, *Doc. Sénat*, n° 558/5, *op. cit.*, p. 80).

(39) Articles 167 à 169 de la Constitution coordonnée le 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994 et lois spéciale et ordinaire du 5 mai 1993 sur les relations internationales des Communautés et des Régions, *M.B.*, 8 mai 1993.

associer les Régions. Secundo, des arrangements et des accords de coopération ont été conclus en vue de coordonner la politique menée par l'État fédéral et les Régions.

A. Création d'organes régionaux

19. La *Région wallonne*, dès 1990, a créé l'Agence wallonne à l'exportation (40) (en abrégé A.W.EX.). Service à gestion séparée créé au sein du Ministère de la Région wallonne, elle dépend de la direction générale des relations extérieures de cette dernière et elle a pour objet le soutien et la promotion de la politique des débouchés et des exportations des entreprises.

La réalisation de cette mission revêt diverses formes : mise à la disposition des PME d'un audit des capacités à l'exportation, des conseils de spécialistes en commerce extérieur, prise en charge des frais de transport afférents à des missions de prospection hors Union européenne d'entreprises, intervention dans les frais de participation des entreprises à des foires internationales et à des salons spécialisés à l'étranger... (41). Par ailleurs, l'A.W.EX encourage la collaboration entre des entreprises situées en Région wallonne et des entreprises établies hors Union européenne, notamment par l'octroi de subventions ou d'avances récupérables sans intérêt aux entreprises établies en Région wallonne (42).

20. Quant à la *Région flamande*, elle a instauré en 1991 l'Office flamand du commerce extérieur (43) (Vlaamse dienst voor buitenlandse handel, en abrégé V.D.B.H.). Organisme public doté de la personnalité juridique, il a pour rôle de soutenir et de promouvoir le commerce extérieur et en particulier l'exportation, notamment par l'appui et l'encadrement des entreprises dans leurs efforts en la matière, l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme annuel de campagnes promotionnelles à l'étranger, une mission d'information et de consultation et l'établissement et la mise à jour d'un fichier des exportateurs, la mise sur pied ou la participation à des actions

(40) Décret du 22 février 1990 portant création d'une Agence wallonne à l'exportation, *M.B.*, 10 mai 1990. Voir également arrêté du 7 février 1991 de l'Exécutif régional wallon relatif à la mission, à l'engagement et à l'affectation des attachés commerciaux actuellement en contrat avec l'État belge, *M.B.*, 14 août 1991.

(41) Voir arrêté du 7 mai 1992 de l'Exécutif régional wallon relatif aux modalités d'intervention de l'Agence wallonne à l'exportation, *M.B.*, 4 juillet 1992 ou encore arrêté du 15 juillet 1993 relatif à un programme spécial de soutien au commerce extérieur, *M.B.*, 17 septembre 1993, p. 20611.

(42) Arrêté du 1^{er} avril 1993 de l'Exécutif régional wallon relatif au partenariat économique international, *M.B.*, 19 mai 1993. Pour un aperçu des incitants à l'exportation en Région wallonne, voir, entre autres, P. BERNARD, « Les interventions au niveau de la Région wallonne », in *Action-Export. Un guide pratique des aides*, Roularta, Chambre de commerce et d'industrie de Bruxelles, 1993, pp. 203 à 319.

(43) Décret du 23 janvier 1991, *M.B.*, 2 février 1991 et arrêté de l'Exécutif flamand fixant la date d'entrée en vigueur du décret du 23 janvier 1991 créant l'Office flamand du commerce extérieur, *M.B.*, 30 mars 1991. Cette date est le 1^{er} janvier 1991.

de promotion de l'exportation et du commerce extérieur (44). En outre, le V.D.B.H. peut affecter des fonds en vue d'appuyer les efforts de prospection axés sur des marchés hors Union européenne, les études de marchés extérieurs exécutés à la demande des entreprises, la participation de ces dernières à des foires et salons spécialisés internationaux... De plus, certains membres du V.D.B.H. exercent la tâche de conseiller à l'exportation chargés de l'encadrement d'entreprises sur base de conventions d'assistance ou de conseil.

21. En ce qui concerne la *Région de Bruxelles-Capitale*, elle dispose depuis 1991 d'un Service « Commerce extérieur » directement rattaché à la Région.

De plus, elle a adopté récemment une ordonnance cadre concernant la promotion du commerce extérieur (45). Ce texte décrit la mission du Gouvernement de cette Région en ce secteur. Il a pour rôle d'assurer le soutien et la promotion des exportations et des débouchés à l'étranger, entre autres, par l'organisation, le soutien et l'accompagnement de programmes de formation, l'accompagnement et le soutien des entreprises en matière de prospection étrangère et de présence à l'étranger ou encore l'organisation de ou la participation à des missions commerciales à l'étranger et la participation des entreprises à des foires étrangères et autres manifestations commerciales. En outre est créé au sein du Conseil économique et social régional bruxellois un Comité consultatif du commerce extérieur (46). Ce dernier est chargé d'élaborer un plan d'action comprenant les propositions pour l'année à venir et de donner des avis sur des questions concernant la politique des débouchés et des exportations de la Région de Bruxelles-Capitale et le commerce extérieur en général.

Quant aux aides financières, l'ordonnance prévoit que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut accorder des subventions, des prêts sans intérêt ou des avances récupérables.

B. Mécanismes de coopération

22. Le principe de l'autonomie des entités fédérées et fédérale rend indispensable leur coopération si l'on veut assurer un fonctionnement harmonieux du système et l'accomplissement dans les meilleures conditions d'efficacité, mais sans porter atteinte à la répartition des pouvoirs, des missions

(44) Pour un aperçu des incitants à l'exportation en Région flamande, voir, entre autres, Inventaris van de instrumenten en de instanties op het vlak van de export en de externe economische relaties, in Beleidsbrief « Naar een Vlaams exportbeleid », Doc. Vlaamse Raad, n° 308/1, 8 mars 1990, pp. 36 à 63 et P. BERNARD, « Les interventions en Région flamande », in *Action-Export. Un guide pratique des aides*, Roularta, Chambre de commerce et d'industrie de Bruxelles, 1993, pp. 321 à 370.

(45) Ordonnance du 13 janvier 1994 concernant la promotion du commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17 février 1994.

(46) Selon les renseignements obtenus, ces organes devraient exister dès 1995.

d'intérêt fédéral ou régional. Cette collaboration peut prendre des formes diverses. On en distinguera essentiellement deux catégories : la représentation des Régions dans des organes fédéraux et l'adoption d'arrangements ou d'accords de coopération.

a) *Adaptation des organes fédéraux*

23. Pour rappel, pour le *financement du commerce extérieur*, la loi spéciale du 16 juillet 1993 prévoit que l'octroi de garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement constitue une compétence parallèle de l'État et des Régions, d'une part et que l'association des Régions dans le cadre des organes de gestion des institutions compétentes doit être renforcée, d'autre part.

En ce qui concerne le financement de la « grande exportation », à savoir les exportations vers les pays hors OCDE, plus particulièrement les pays en développement et les pays d'Europe centrale et de l'Est (47), les instruments de financement sont fédéraux et les Régions collaborent à leur fonctionnement. La structure de ces organes a été adaptée. Il en va notamment ainsi de l'Office national du dueroire, organisme d'assurance crédit qui a pour objet de favoriser les relations internationales principalement par l'acceptation de risques dans le domaine de l'exportation, de l'importation et des investissements à l'étranger (48). Par leur présence au sein du conseil d'administration, les Régions participent au fonctionnement de l'Office. Ou encore les Régions sont représentées au sein du Comité pour la promotion des exportations pour les biens d'équipement belge, comité consultatif chargé de donner un avis au ministre (fédéral) du Commerce extérieur sur les bonifications d'intérêts en matière de crédits à l'exportation (49).

24. Quant à la *promotion du commerce extérieur*, les réformes de l'État ont conduit à une adaptation non seulement des structures de l'Office belge du commerce extérieur mais aussi de ses missions.

Dès sa création en 1948 (50), cet instrument important de promotion des exportations belges fut chargé de développer l'exportation, de rechercher des débouchés, de « favoriser l'écoulement de la production belge sur les marchés étrangers et de remplir au service des intérêts du commerce belge une mission à la fois de documentation et d'information ».

(47) Voir en ce sens l'avis du 2 décembre 1992 du Conseil Central de l'économie sur le financement national du commerce extérieur, p. 10.

(48) Arrêté royal n° 42 du 31 août 1939, *M.B.*, 4 octobre 1939 modifié à de nombreuses reprises et notamment par la loi du 17 juin 1991, *M.B.*, 19 juillet 1991.

(49) Arrêté ministériel du 14 février 1994 portant nomination des membres du Comité pour la promotion des exportations de biens d'équipement belges, *M.B.*, 25 février 1994.

(50) Loi du 16 juillet 1948 créant un établissement public dénommé Office belge du commerce extérieur, *M.B.*, 2 septembre 1948.

En ce qui concerne ses *structures*, lors la première phase de la réforme de l'État de 1980 et ce bien que le commerce extérieur restait une compétence de l'autorité nationale, les Régions ont été représentées au sein du conseil d'administration de l'OBCE (51).

Par ailleurs, à la suite de la seconde phase de réforme de l'État, la loi du 26 juin 1990 relative à certains organismes publics ou d'utilité publique (52) et l'arrêté royal du 2 mai 1991 (53) ont organisé le transfert des missions, des membres du personnel ainsi que des biens, droits et obligations de l'OBCE aux Régions et ce dans les limites fixées par la loi spéciale du 8 août 1988 et par la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989.

Lors de la troisième phase de la réforme de l'État, les tâches de l'OBCE ont été précisées. Elles revêtent trois aspects :

- assurer la gestion d'un fichier central de données et d'informations pour recueillir, traiter et diffuser l'information sur les marchés étrangers (législations commerciales, réglementations douanières, grands projets, adjudications...);
- mener une politique de promotion en concertation avec les Régions;
- veiller à la coordination.

b) *Arrangements et accords de coopération*

25. La *promotion* du commerce extérieur a fait l'objet d'arrangements ou d'accords de coopération, clés de voûte de la cohésion des initiatives fédérales et fédérées en ce domaine.

Dès 1990, dans le but de *coordonner les activités du commerce extérieur*, l'État et les Régions ont le 9 octobre 1990 conclu un *arrangement* (54).

Ce texte s'articule autour de trois axes :

(51) Arrêté royal du 23 décembre 1982 n° 116 modifiant la loi du 16 juillet 1948 créant un établissement public dénommé Office belge du commerce extérieur, *M.B.*, 29 décembre 1982.

(52) Loi du 26 juin 1990 relative à certains organismes publics ou d'utilité publique et autres services de l'État, *M.B.*, 3 juillet 1991. Cette loi constitue la mise en œuvre de l'article 61 § 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Selon cette disposition, celles-ci succèdent aux biens, droits et obligations des organismes d'intérêt public dont les missions relèvent des compétences régionales et communautaires. En vertu de l'exposé des motifs de cet article, la dissolution ou la restructuration d'organismes publics ne peuvent être réglées que par une loi.

Il convient de souligner que différentes lois sur la suppression ou la restructuration de certains organismes d'intérêt public ont fait l'objet d'une coordination par l'arrêté royal du 13 mars 1991 (arrêté royal du 13 mars 1991 portant coordination des lois du 28 décembre 1984 et du 26 juin 1990 relative à la suppression et à la restructuration d'organismes d'intérêt public et des services de l'État, *M.B.*, 19 avril 1991).

(53) Arrêté royal du 2 mai 1991 transférant des biens, droits et obligations de l'Office belge du commerce extérieur à la Région wallonne, à la Région flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 28 juillet 1991. Cet arrêté est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1991.

(54) Arrangement en matière de coordination des activités du commerce extérieur entre l'État et les Régions, 9 octobre 1990, *M.B.*, 17 janvier 1991.

- la mise en concordance des actions promotionnelles du commerce extérieur notamment par la concertation entre l'OBCE et les Régions dans le cadre de l'élaboration des programmes d'action ;
- la coopération en matière de diffusion d'informations aux entreprises, entre autres, par la communication par les Régions des données nécessaires pour la tenue du fichier des exportateurs de l'OBCE ;
- la coopération sur d'autres points d'intérêt commun, comme la concertation entre l'État et les Régions sur la localisation des attachés commerciaux tant nationaux que régionaux.

26. On signalera que sur la base de cet arrangement, la *Région de Bruxelles-Capitale et l'OBCE* ont conclu une *convention de coopération* en 1992 (55). Ainsi, ce texte prévoit que l'OBCE apporte de façon générale sa collaboration à la promotion du commerce extérieur de cette Région lorsque celle-ci en fait la demande (56) et qu'il soumet annuellement un programme d'action spécifique à cette dernière.

27. De plus, en 1991, en raison de la régionalisation de certains attachés commerciaux, un *arrangement* a été conclu entre l'État et les Régions pour le *transfert d'attachés commerciaux nationaux aux Régions* (57). Ce texte définit la fonction de ces attachés régionaux auprès des représentations diplomatiques et consulaires de Belgique à l'étranger. En principe, la Région est seule compétente pour définir les missions de ses attachés. Toutefois, l'arrangement précise qu'ils exercent principalement les mêmes fonctions que les attachés commerciaux nationaux. Par ailleurs, des mesures sont prévues dans le but de préserver l'unité d'action de la représentation nationale : ainsi l'exécution des missions de l'attaché régional se fait après concertation avec le Chef de la représentation diplomatique ou consulaire. Il convient, en outre, de souligner que l'attaché régional a accès aux dossiers du poste concernant les firmes de sa Région et qu'il doit permettre à l'attaché national de consulter ses propres dossiers de firmes considérées comme appartenant à la Région de l'attaché régional.

28. A la suite de la réforme de 1993, deux accords de coopération ont été signés en matière de commerce extérieur. Il s'agit d'abord de l'*accord*, conclu le 31 décembre 1993, *entre les Régions concernant les attachés commerciaux régionaux*. En effet, en raison du transfert de tous les attachés com-

(55) Convention de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et l'OBCE du 13 octobre 1992, non publiée au *M.B.*

(56) Ces actions de promotion peuvent consister en un soutien logistique pour l'organisation de missions de la Région, une représentation de celle-ci lors de journées de contact ou de séminaires à l'étranger ou encore lors de conférences consulaires ou de missions commerciales auxquelles elle ne participe pas...

(57) Arrangement du 30 juin 1991 pour le transfert d'attachés commerciaux nationaux aux Régions, non publié au *M.B.*

merciaux aux entités fédérées à la date du 1^{er} janvier 1994 (58), celles-ci décident de leur localisation. Cette situation peut entraîner des difficultés. Il faut, en effet, assurer une répartition efficace des attachés commerciaux sur l'échiquier mondial et ce en fonction des besoins des exportateurs belges. Il convient, en outre, de prévoir les modalités de collaboration entre les Régions là où elles ne sont pas représentées par un attaché commercial relevant de leur propre réseau. Tel est l'objet de l'accord susdit. Il stipule que les attachés doivent assister, selon les modalités édictées par le texte, les entreprises des Régions et les pouvoirs régionaux non représentés par un attaché commercial de leur réseau. En outre, le calendrier des audiences de tous les attachés commerciaux est fixé annuellement par les trois Régions en concertation et les attachés commerciaux en poste dans un pays ou groupe de pays où les deux autres Régions ou l'une d'entre elles ne sont ou n'est pas représentée(s) doivent consacrer une partie du temps disponible pour les audiences de ces Régions ou de cette Région.

Un comité, composé de 2 représentants de chaque Région, est chargé de veiller au bon fonctionnement de cet accord. Celui-ci sera prolongé annuellement avec possibilité de modification après une évaluation favorable par les trois Régions.

En outre, les litiges nés de l'interprétation et de l'exécution de l'accord seront tranchés par une juridiction de coopération et ce conformément à l'article 92*bis* § 5 et 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (59).

29. Ensuite, en juin 1994, les Régions et l'État ont signé un accord de coopération relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations (60).

Destiné à remplacer les arrangements de 1990 et de 1991, il reprend des éléments figurant dans ces textes et il tient compte de l'incidence de la réforme de 1993. Il est important de souligner que selon les termes mêmes de l'accord, celui-ci s'applique « dans un esprit de loyauté fédérale et de coopération réciproque entre les pouvoirs fédéraux et régionaux en Belgique ainsi que dans les postes diplomatiques et consulaires belges à l'étranger » (61).

(58) Arrêté royal du 31 janvier 1994 sur les transferts des attachés et prospecteurs commerciaux aux gouvernements régionaux, *M.B.*, 10 mars 1994. Cet arrêté prévoit le transfert de 61 attachés à la Région flamande, de 38 attachés à la Région wallonne et de 7 attachés à la Région de Bruxelles-Capitale.

(59) Les juridictions de coopération ne sont pas des juridictions permanentes et il y a, dès lors, autant de juridictions de coopération qu'il y a d'accords. Sur le régime juridique applicable à ces juridictions, voir la loi du 23 janvier 1989 sur la juridiction visée aux articles 92*bis* § 5 et 6 et 94 § 3 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(60) Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations, *M.B.*, 26 octobre 1994.

(61) Article 1^{er} de l'accord de coopération.

Le texte comprend essentiellement trois parties : un ensemble de dispositions sur les attachés économiques et commerciaux régionaux, des mesures de coopération entre l'État et les Régions en matière d'information et des dispositions sur la coopération entre ces entités pour les actions promotionnelles d'exportation.

En ce qui concerne *les attachés*, le texte prévoit qu'ils sont localisés au sein des représentations diplomatiques et consulaires de la Belgique à l'étranger. Ils sont exclusivement désignés par les Régions et leurs missions sont définies par ces dernières. En outre, les rapports entre l'attaché commercial et le Chef de mission sont précisés. Ainsi, l'attaché économique et commercial régional peut lui demander son aide au cas où une intervention au niveau officiel se révélerait nécessaire ou utile pour la réalisation de ses tâches. Ou encore le Chef de mission est habilité, moyennant l'accord préalable de la Région, à s'assurer la collaboration de l'attaché économique et commercial pour l'assister dans l'exécution des tâches générales de la représentation fédérale.

Par ailleurs, l'accord définit le rôle du Chef de mission dans des postes où il n'y a pas d'attaché : dans ce cas et selon les modalités prévues par l'accord, le représentant diplomatique devra suppléer à l'absence de celui-ci. Cette disposition essentielle devrait éviter un affaiblissement de la représentation économique de la Belgique à l'étranger. En effet, dans les postes où il n'y a pas d'attaché régional, son rôle sera assuré par le Chef de mission. Comme le souligne le ministre fédéral du Commerce extérieur, « il n'est pas question de mettre la clé fédérale sous le paillason et dire aux entreprises d'aller prospecter ailleurs (62) ».

De plus, l'accord régleme la collaboration entre l'État et les Régions en ce qui concerne *les fichiers de données et d'informations*. A cet égard, il stipule, notamment, que les Régions ont accès à la banque de données de l'OBCE et qu'elles doivent l'aider dans la mise à jour de son fichier central des données et des informations.

Enfin, *les actions promotionnelles* font l'objet d'une concertation entre les entités fédérées et fédérale pour la fixation des programmes d'actions, des réunions périodiques pour la coordination desdits programmes... Sur ce point, l'accord de coopération a été appliqué. En effet, le plan d'actions 1995 de la promotion des exportations a été rédigé en concertation entre les instances fédérales, régionales et les fédérations professionnelles (63).

Par ailleurs, pour la mise en œuvre de l'accord, un groupe de travail comprenant également des représentants des ministres régionaux en examine à

(62) Extrait de « La régionalisation du commerce extérieur : le pari de l'émulation », *BBL Entreprises*, n° 63, juin 1994, p. 4.

(63) Voir M. SERVOTTE, « Il faut tous s'y mettre » Introduction à la brochure sur la « Promotion des exportations 1995 — Actions fédérales et régionales », *O.B.C.E.*, 1994. On constatera que ce fascicule reprend le programme d'actions de chacune des Régions.

intervalles réguliers l'application et, le cas échéant, fait rapport à la Conférence interministérielle de politique étrangère. La composition de ce groupe de travail est fonction des parties intéressées et de la nature des questions posées.

Produisant ses effets à partir du 1^{er} janvier 1994, l'accord est conclu pour une durée indéterminée et il peut être revu à la requête de toute partie contractante.

30. Il convient de souligner que les « textes » de coopération conclus en 1990 s'intitulent « arrangements » bien que signés après la date d'entrée en vigueur de la réglementation sur les accords de coopération et qu'ils ne font aucune référence à celle-ci. Ils apparaissent, dès lors, comme des accords politiques. Par contre, les deux accords conclus à la suite de la dernière réforme s'intitulent « accords de coopération » et ils renvoient aux dispositions légales sur les accords de coopération. Quelle sera la sanction du non-respect par une des entités de ces accords ? Que se passera-t-il en cas de difficultés d'interprétation ou d'exécution ? Quelle sera la situation si des dispositions ultérieures d'une loi ou d'un décret ou d'un arrêté viennent en contredire le contenu ? Cette problématique de la nature et la force juridiques des accords de coopération a fait couler beaucoup d'encre (64). Il ne nous est pas possible dans le cadre d'une étude sur le commerce extérieur d'examiner cette question délicate mais simplement de dégager certains axes.

A notre avis, il s'agit de distinguer les deux derniers accords. En effet, seul l'accord entre les Régions concernant les attachés commerciaux régionaux confie à une juridiction de coopération le pouvoir de régler les litiges entre les parties contractantes. Par contre, l'accord de juin 1994 entre l'État et les Régions sur les attachés économiques et commerciaux régionaux et les modalités de promotion des exportations ne prévoit pas la création d'une telle juridiction ; les difficultés d'application de l'accord seront soumises à un groupe de travail et le cas échéant à la Conférence interministérielle de politique étrangère.

Il convient de rappeler qu'en matière de commerce extérieur, la conclusion d'un accord de coopération constitue une faculté et non une obligation. Dès lors, sauf si les parties le prévoient, cet accord n'est pas soumis à une

(64) Voir, entre autres, A. ALLEN et P. PEETERS, « België op zoek naar een coöperatief federaal Staatsmodel. Over de samenwerking tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten na de derde Staatshervorming », *T.B.P.* 1989, p. 343 et T. DE WILDE D'ESTMAREL, *Présentation de la nouveauté institutionnelle* et L. LE HARDY DE BEAULIEU, « Portée juridique et résolution juridictionnelle des différends », in *Les accords de coopération comme mécanisme de prévention et de solution des conflits*, Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain ?, Actes des Journées d'études des 30 et 31 janvier 1990, La Chartre, 1990, pp. 90 à 138.

Sur la difficulté d'insérer les accords de coopération dans l'ordre normatif belge, voir outre les auteurs cités ci-dessus, Y. LEJEUNE, « Intervention » in *La Région de Bruxelles-Capitale, op. cit.*, pp. 85 à 88 et M. UYTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé. Réflexions sur le système institutionnel belge issu des réformes de 1988-1989*, Bruylant, Bruxelles, 1991, pp. 599 à 605.

juridiction de coopération. En ce qui concerne les recours juridictionnels, selon une tendance doctrinale importante, il semblerait qu'il y ait un vide juridique lorsque l'accord de coopération ne prévoit rien sur ce point ; il n'y aurait pas de recours ni à la Cour d'arbitrage ni au Conseil d'État ni devant les cours et les tribunaux de l'ordre judiciaire (65). Dans cette perspective, l'accord de coopération de juin 1994 apparaîtrait comme une sorte d'accord politique, de gentlemen's agreement. On peut toutefois s'étonner du fait que le caractère juridique de l'engagement dépend uniquement de l'existence de voies de recours prévues dans l'accord.

III. COMMENTAIRE

31. La concrétisation de la réforme du commerce extérieur de 1993 se met progressivement en place. Cela ne va pas sans poser des problèmes dont la presse s'est fait à de nombreuses occasions l'écho (66).

La régionalisation partielle du commerce extérieur est un fait. Était-elle souhaitable ou pas ? Il ne nous appartient pas de porter un jugement.

Comme dans d'autres domaines, l'accroissement du nombre de pouvoirs ou d'organes compétents risque de conduire à des difficultés. Il n'est pas toujours aisé pour une entreprise de savoir qui est compétent en la matière. De plus, cette situation entraîne des coûts administratifs plus importants liés notamment à la nécessité d'introduire non plus une seule demande mais deux voire trois demandes (67). En outre, la dispersion des moyens financiers entre un plus grand nombre d'organes présente le danger d'accroître les coûts fixes et de diminuer les moyens réellement consacrés à la promotion des exportations.

Dès lors, il est indispensable d'adopter une démarche pragmatique et de revenir à la raison même de l'intervention des pouvoirs publics dans le commerce extérieur : aider les entreprises dans leur approche des marchés étrangers.

Dans cette perspective où l'action des pouvoirs publics doit être considérée comme complémentaire et non concurrente du secteur privé, comment

(65) Voir en ce sens, A. ALÉN et F. PEETERS, *op. cit.*, p. 369 et Ph. COENRAETS, « Les accords de coopération dans la Belgique fédérale », *Administration publique*, 1992, p. 170.

(66) « L'export prend l'eau », *La Libre Entreprise*, 23 octobre 1993, « Attachés commerciaux : Bruxelles appelle à l'aide », *La Libre Belgique*, 27 octobre 1993 ; « La saga houleuse des alliés des exportateurs a pris fin au conseil des ministres », *Le Soir*, 29 et 30 janvier 1994, « Robert Urbain, Laisser une dose de fédérale dans le commerce », *l'Echo* du 17 mars 1994, « Le commerce extérieur-l'année maudite », *Le Vif Express* des 18-24 mars 1994 ou encore « V.D.B.H.-B.D.B.H., Gehakketak zonder eind », *Trends*, 24 mars 1994...

(67) Il en va ainsi des demandes de subsides émanant des fédérations professionnelles notamment pour l'organisation de missions à l'étranger. Ces demandes doivent être introduites auprès des trois Régions puisqu'au moment de l'introduction du dossier les entreprises qui y participeront ne sont pas connues. Avant la mise en œuvre de la dernière réforme de l'État, la demande était adressée au seul Fonds du commerce extérieur.

les autorités d'un petit pays comme le nôtre peuvent-elles apporter une aide efficace aux entreprises et ce dans un monde marqué par l'internationalisation des marchés ?

C'est à cette question complexe que les pouvoirs publics doivent s'atteler.

A tout le moins, il s'agit d'organiser de façon optimale la complémentarité et la collaboration entre les différents organes chargés de la promotion du commerce extérieur (68).

Il est, dès lors, important que le droit positif organise en cette matière comme dans d'autres secteurs un cadre normatif garantissant l'efficacité de la collaboration en vue d'éviter l'apparition de situations conflictuelles insolubles. La nécessité de ce dispositif réglementaire déterminant les règles du jeu en matière de coopération se justifie essentiellement par le fait que le fédéralisme belge s'est établi par un processus de dissociation et qu'il « est dès lors assez compréhensible que les entités créées envisagent toute extension de leurs compétences davantage en terme de conquête qu'en terme de loyauté fédérale (69) ».

Cette coopération constitue une application dans le domaine du commerce extérieur du principe constitutionnel de la loyauté fédérale. Ainsi, les accords de coopération déjà signés visent la réalisation de cet objectif par la mise au point de « codes de bonne conduite » dans les domaines essentiels de la promotion du commerce extérieur : l'information, facteur important pour le succès des affaires, les contacts indispensables dans la tâche de négociations commerciales ou encore la coordination des activités en vue d'éviter des initiatives menant à des chevauchements inutiles.

Cette cohésion dans la politique de promotion du commerce extérieur constitue par ailleurs un élément d'une politique cohérente des relations internationales et elle contribue au maintien de l'image de marque de notre pays.

Si les textes réglementaires sont essentiels pour la détermination d'un cadre clair de coopération, celle-ci ne peut acquérir tout son sens que s'il existe une réelle volonté de collaborer, de « participer à une œuvre commune (70) ». Il s'agit pour les entités fédérées et fédérale de ne pas tenter de profiter au maximum des pouvoirs dont elles disposent mais de les utiliser en vue de leur finalité, à savoir faciliter la pénétration de nos entreprises sur des marchés étrangers.

Ce vœu de fédéralisme coopératif sera-t-il exaucé ? L'avenir seul nous le dira...

15 octobre 1994

(68) Voir en ce sens, l'avis du 2 décembre 1992 du Conseil central de l'économie sur le financement national du commerce extérieur, la déclaration commune de décembre 1993 de la Fédération des Entreprises de Belgique, l'Union wallonne des Entreprises, le Vlaams Economisch Verbond et l'Union des Entreprises de Bruxelles ou encore la Lettre ouverte de juin 1994 de la Fédération des Entreprises de Belgique, l'Union wallonne des Entreprises, le Vlaams Economisch Verbond et l'Union des Entreprises de Bruxelles.

(69) T. DE WILDE D'ESTMAEL, « Présentation de la nouveauté institutionnelle », *op. cit.*, p. 98.

(70) Définition du terme coopération par le *Petit Robert*.