

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Ve CHAMBRE

A R R Ê T

n° 236.920 du 27 décembre 2016

A. 208.444/V-1899

En cause : la RÉGION FLAMANDE
assistée et représentée par
Me Dirk Van Heuven, avocat,
ayant son cabinet à 2600 Anvers,
Cogels Osylei 61,
où il est fait élection de domicile

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par le ministre des Affaires étrangères,
assisté et représenté par
Me Didier Matray, avocat,
ayant son cabinet à 4020 Liège,
rue des Fories, n° 2,
où il est fait élection de domicile

Partie intervenante :

la RÉGION WALLONNE,
assistée et représentée par
Me Eric Lemmens, avocat,
ayant son cabinet à 4000 Liège,
Place Verte 13,
où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 4 avril 2013, vise l'annulation de l'arrêté royal du 24 janvier 2013 'portant statut des conseillers en diplomatie économique', publié au Moniteur belge du 6 février 2013.

II. Déroulement de la procédure

2. L'arrêt n° 234.461 du 21 avril 2016 a rouvert les débats.

Aucune des parties intéressées n'a demandé à intervenir en la cause.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 22 novembre 2016.

Geert Van Haegendoren, président de chambre, a fait rapport.

Me Dorien Geeroms, avocate, *loco* Me Dirk Van Heuven, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, Me Sigrid Van Rompaey, avocate, *loco* Me Didier Matray, avocat, qui comparaît pour la partie adverse et Me Eric Lemmens, avocat, qui comparaît pour la partie intervenante, ont été entendus.

Marijke Van Limbergen, premier auditeur, a donné un avis conforme au présent arrêt.

Il a été fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Rétroactes

3.1. Le statut de conseiller du commerce extérieur a été consacré par un arrêté royal du 20 février 1959 'portant statut des conseillers du commerce extérieur de Belgique' (*M.B.* 6 mars 1959). Cet arrêté définit la mission des conseillers comme suit :

« Art. 4. Les Conseillers du Commerce Extérieur ont pour mission :

- a) de soumettre au Ministre qui a le Commerce Extérieur dans ses attributions les communications de toute nature qu'ils jugent susceptibles de contribuer au développement des échanges commerciaux entre la Belgique et le pays où ils sont établis;
- b) de répondre à toute demande d'avis ou de renseignements de même ordre qui leur serait adressée par le Ministre qui a le Commerce extérieur dans ses attributions ou par le Chef de la mission diplomatique ou consulaire.

Les communications des Conseillers du Commerce Extérieur, prévues aux litt. *a* et *b* du présent article et destinées au Ministre qui a le Commerce Extérieur dans ses attributions, doivent être adressées à celui-ci par l'intermédiaire du Chef de la mission diplomatique ou consulaire intéressée ».

L'arrêté royal du 11 avril 1984 'portant statut des conseillers du commerce extérieur' (*M.B.* 17 avril 1984) a succédé à l'arrêté précité. Cet arrêté confère aux conseillers la mission suivante :

« Art. 3. Les Conseillers du Commerce extérieur ont pour mission :

- a) de soumettre au Ministre qui a le Commerce extérieur dans ses attributions des communications de toute nature susceptibles de contribuer au développement des échanges commerciaux entre la Belgique et l'étranger;
- b) de répondre à toute demande d'avis ou de renseignements de même ordre qui leur serait adressée par le Ministre qui a le Commerce extérieur dans ses attributions ».

3.2. L'arrêté royal du 4 juin 1997 (*M.B.* 3 juillet 1997) a adapté les conditions de nomination et, en remplaçant l'article 3 de l'arrêté royal du 11 avril 1984, a redéfini la mission des conseillers comme il suit :

« Les Conseillers du Commerce extérieur ont pour mission :

- a) de soumettre au Ministre qui a le Commerce extérieur dans ses attributions des communications de toutes natures susceptibles de contribuer au développement des échanges commerciaux entre la Belgique et l'étranger. Un rapport à ce sujet sera soumis d'initiative au Ministre qui a le Commerce extérieur dans ses attributions au moins une fois par an;
- b) de répondre à toute demande d'avis ou de renseignements de même ordre qui leur serait adressée par le Ministre qui a le Commerce extérieur dans ses attributions;
- c) de conseiller – sur base de leur expérience – les instances publiques et privées, fédérales et régionales, actives en matière de promotion du commerce extérieur, de même que les exportateurs belges et luxembourgeois dans leur approche des marchés étrangers ».

3.3. Après l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 13 juillet 2001 'portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés', l'arrêté royal du 7 juillet 2002 a apporté, une nouvelle fois, un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 11 avril 1984.

Le préambule de l'arrêté royal du 7 juillet 2002 se réfère à la loi spéciale du 13 juillet 2001, précitée et comporte les considérants suivants :

« Considérant que la compétence en matière de politique des débouchés et des exportations est transférée intégralement de l'autorité fédérale vers les autorités régionales;
Considérant que l'autorité fédérale reste compétente en matière de politique commerciale multilatérale et de diplomatie économique globale;
Considérant la nécessité pour l'autorité fédérale de continuer à recevoir des avis en matière de commerce extérieur, d'affaires économiques et financières internationales ».

La mission des conseillers s'énonce, après modification, comme il suit :

« Les conseillers du commerce extérieur ont pour mission :

- a) de soumettre au ministre des Affaires étrangères et au ministre qui a le Commerce extérieur dans ses attributions, des communications de toutes natures susceptibles de contribuer au développement des relations économiques et commerciales entre la Belgique et l'étranger, y compris un rapport annuel à ce sujet qui peut être soumis d'initiative au ministre des Affaires étrangères et au ministre qui a le Commerce extérieur dans ses attributions;
- b) de répondre à toute demande d'avis ou de renseignements qui leur serait adressée par le ministre des Affaires étrangères et par le ministre qui a le Commerce extérieur dans ses attributions;
- c) de fournir des avis en matière de commerce extérieur et des investissements à l'étranger aux entreprises belges et luxembourgeoises et aux instances privées qui contribuent à la promotion du commerce extérieur et des relations économiques avec l'étranger, lorsque celles-ci les sollicitent;
- d) de procurer des avis aux instances régionales publiques actives dans le domaine de la promotion du commerce extérieur, lorsque celles-ci les sollicitent;
- e) de fournir des avis en matière de commerce extérieur et de questions économiques ou financières internationales aux, ou sur demande des chefs de postes diplomatiques et consulaires belges et des représentants des régions dans la juridiction dans laquelle ceux-ci sont établis ».

3.4. Le 14 mai 2012, le directeur général des Affaires bilatérales soumet au Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur une nouvelle note proposant de réformer le statut des conseillers du commerce extérieur. En ce qui concerne la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions, la note déclare ce qui suit :

« Le commerce extérieur est aujourd'hui une compétence régionale. Une enquête auprès des postes diplomatiques (résultats en annexe) démontre toutefois que les Régions n'ont procédé à aucune nomination de CCE régional. Il serait judicieux que la réforme poursuivie tienne compte de cet aspect régional (implication facultative ou non des Attachés régionaux en poste lors des propositions de nomination du poste) et/ou se limite aux compétences fédérales (changement du titre des CCE) ».

Cette note propose trois options : la suppression du statut, sa modification ou son maintien :

« 1) Suppression des Conseillers du Commerce Extérieur

La suppression pure et simple du statut des CCE est envisageable vu le 'terme naturel' du statut fin avril 2012.

Cette suppression peut se justifier vu que (1) l'utilité des CCE est contestée, (2) les postes continueraient de toute façon à soigner leur réseau de contact sans l'intermédiaire des CCE (situation qui prévaut largement dans les postes) et (3) les régions, pour lesquelles ce dossier est problématique (et dont l'immobilité dans ce dossier laisse entendre que cette option a leur préférence), ne devraient pas s'insurger contre cette décision.

Si cette option est retenue, les postes et l'Administration centrale devront mettre au point une bonne stratégie de communication et de remerciements pour services rendus (lettre de remerciement du Ministre pour tous, décoration pour certains comme mentionné ci-dessus) vis-à-vis des personnes concernées.

2) Modification du Statut (par Arrêté Royal) et du titre de 'Conseiller du Commerce Extérieur' afin d'en garder le contrôle et la direction exclusifs

La dénomination actuelle de 'Conseiller du Commerce Extérieur' et leur nomination par l'autorité fédérale posent problème aux régions, compétentes en matière de commerce extérieur, qui souhaitent être impliquées dans la sélection, la nomination et la gestion.

Dès lors, si la fonction de CCE est continuée à l'avenir, comme c'est le cas actuellement, il sera nécessaire de rédiger un nouvel Arrêté Royal qui en changerait le titre, moderniserait les conditions de nomination et repenserait ses tâches:

- Son nouveau titre pourrait être: 'Conseiller pour la diplomatie économique'.

Ce titre ne prêterait pas à confusion, ni pour les régions, ni pour le public, tout en conférant une valeur honorifique à l'intéressé.

- Le Chef de poste propose, par mail officiel à l'Administration centrale dûment motivé, le nom du ou des candidats.
- La nomination est décidée par le Ministre sur proposition de l'Administration centrale et est entérinée par Arrêté Royal.
- La nomination est valable pour 4 ans, renouvelable en fonction de l'évaluation de l'intéressé par le poste.
- La nomination est liée au pays de résidence de l'intéressé. Le déménagement vers un autre pays entraîne l'annulation immédiate du mandat de l'intéressé.
- L'évaluation de l'intéressé pourrait être intégrée dans le rapport annuel de l'Ambassade et dans la remise-reprise de l'Ambassadeur.
- Une implication active des nouveaux CCE pourrait également être recommandée aux Chefs de poste dans leur mission statement.

En ce qui concerne les CCE nommés en Belgique, on les supprime, leur valeur ajoutée n'étant pas démontrée. Il s'agit davantage d'un[e] sorte de distinction honorifique que d'un outil de promotion du commerce extérieur.

3) Maintien du statut actuel et titre, avec pleine implication des Régions
Dans cette hypothèse, le succès et la pérennité de l'instrument dépendra de la volonté des Régions à pleinement coopérer avec le fédéral ».

Le 16 mai 2012, le Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur choisit la deuxième option : « Accord pour l'option 2, conseiller en diplomatie économique »

3.5. L'arrêté royal du 24 janvier 2013 'portant statut des conseillers en diplomatie économique', actuellement attaqué par le présent recours, s'énonce comme il suit :

« Vu l'article 107, alinéa 2, de la Constitution;

Vu l'arrêté royal du 11 avril 1984 portant statut des conseillers du commerce extérieur;

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 31 juillet 2012;

Vu l'avis 52.040/4 du Conseil d'Etat, donné le 8 octobre 2012, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Sur la proposition du ministre des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et des Affaires européennes,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}. Les conseillers en diplomatie économique sont nommés par arrêté royal, sur proposition du ministre des Affaires étrangères. Les conseillers en diplomatie économique sont choisis parmi les personnalités

établies à l'étranger susceptibles de pouvoir contribuer au développement des relations sociales, économiques, commerciales et financières entre la Belgique et l'étranger.

Art. 2. Pour être nommé conseiller en diplomatie économique il faut remplir les conditions suivantes :

- 1° être de conduite irréprochable et jouir d'une honorabilité parfaite;
- 2° jouir des droits civils et politiques;
- 3° avoir une expérience de minimum dix ans dans les matières sociales, économiques, commerciales ou financières;
- 4° avoir une connaissance suffisante du cadre institutionnel et de l'environnement social et économique de la Belgique.

Si la nomination d'un conseiller en diplomatie économique est proposée en faveur d'un sujet d'un pays non membre de l'UE, sa nomination doit être préalablement soumise à l'accord du gouvernement du pays en question.

Art. 3. Ne sont pas prises en compte pour une nomination de conseiller en diplomatie économique :

- 1° les personnes actives dans le secteur public ou dans une institution parastatale;
- 2° les personnes exerçant un mandat de consul honoraire.

Art. 4. Les conseillers en diplomatie économique ont pour mission :

- 1° de soumettre au ministre des Affaires étrangères des communications de toutes natures susceptibles de contribuer au développement des relations sociales, économiques, commerciales et financières entre la Belgique et l'étranger;
- 2° de répondre à toute demande d'avis ou de renseignements qui leur serait adressé[e] par le ministre des Affaires étrangères;
- 3° de donner suite[s] aux demandes de même nature du chef de poste diplomatique et consulaire belge et des représentants des régions portant sur des questions liées au développement des relations sociales, économiques, commerciales et financières entre la Belgique et le pays où ceux-ci sont accrédités.

Art. 5. Les conseillers en diplomatie économique exercent gratuitement leurs fonctions. Ils exercent leurs fonctions sous le contrôle et l'autorité du chef de la mission diplomatique ou du poste consulaire de la juridiction où ils sont accrédités. Les frais auxquels ils s'exposent ne peuvent donner lieu à aucun remboursement.

Art. 6. Les conseillers en diplomatie économique sont nommés pour quatre ans. Ils exercent leur mandat exclusivement dans la juridiction où ils sont accrédités.

Art. 7. Les mandats sont renouvelables pour des périodes de quatre ans, sur proposition du chef de poste diplomatique ou consulaire.

Art. 8. L'honorariat peut être conféré par le ministre des Affaires étrangères aux conseillers en diplomatie économique qui ont exercé leurs fonctions pendant plus de douze années consécutives. Sur proposition du chef de poste diplomatique ou consulaire, l'honorariat peut également être conféré aux anciens conseillers du commerce extérieur qui auront exercé leur fonction pendant plus de douze années consécutives.

Art. 9. Les conseillers en diplomatie économique cessent d'exercer leurs fonctions :

1° s'ils ne remplissent plus les conditions requises pour leur nomination prévues par les articles 2 et 6 du présent arrêté;

2° s'ils font usage de leur titre dans le but d'en retirer un avantage personnel.

Art. 10. L'arrêté royal du 11 avril 1984 portant statut des conseillers du commerce extérieur modifié par l'arrêté royal du 4 juin 1997 et l'arrêté royal du 7 juillet 2002, est abrogé.

Art. 11. Le ministre des Affaires étrangères est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

3.6. Le 1^{er} février 2013, le cabinet des Affaires étrangères informe les postes diplomatiques de la Belgique à l'étranger de l'existence du nouvel arrêté royal, qui est commenté dans le même communiqué comme suit :

« 2.1. Le conseiller en diplomatie économique a pour rôle d'aider le chef de poste à œuvrer au développement des relations économiques, sociales, commerciales et financières entre la Belgique et le(s) pays de la juridiction du poste diplomatique ou consulaire auprès duquel il a été nommé. Il dispose à cette fin sur place de la notoriété et des relations et entrées nécessaires pour remplir cette mission de manière efficace.

2.2. Le conseiller soumet au ministre, par le biais du chef de poste, des communications contribuant aux objectifs de la diplomatie économique belge. Il répond à ses demandes d'avis en la matière et aux demandes des chefs de postes et représentants des régions portant sur des questions liées au développement des relations sociales, économiques, commerciales et financières entre notre pays et le pays où ils sont établis.

2.3. Les conseillers en diplomatie économique sont au service exclusif de notre département, mais il va de soi que leur avis et informations utiles pour nos entreprises seront communiquées par le chef de poste aux attachés commerciaux de sa juridiction. Les conseillers en diplomatie économique et attachés commerciaux pourront être réunis annuellement au sein d'un conseil en diplomatie économique du chef de poste.

2.4. Il n'y a pas de condition de nationalité, mais la désignation d'un conseiller non citoyen de l'Union européenne nécessite que soit demandé, après accord du département, l'assentiment du gouvernement de sa nationalité. Il devra être de conduite irréprochable et honorable et disposer de ses droits civils et politiques. Il n'y a pas de limite d'âge, mais il doit posséder d'au moins 10 ans d'expérience dans des matières économiques *lato sensu*.

2.5. Le conseiller en diplomatie économique doit avoir une connaissance suffisante du cadre institutionnel et de l'environnement économique et social de la Belgique. Les personnes actives dans un service public ou une institution parastatale belges à l'étranger ne seront pas retenues. La fonc-

tion de conseiller en diplomatie économique n'est pas non plus cumulable avec celle de consul honoraire de Belgique.

2.6. Les candidats à la fonction de conseillers en diplomatie économique seront proposés au ministre par les chefs de poste des ambassades et consulats généraux de Belgique. La proposition sera envoyée en copie au service géographique concerné de la DGB et à la Direction des intérêts économiques (B3), qui assure la gestion administrative des dossiers. Le mandat est conféré par arrêté royal, pour une durée de 4 ans, renouvelable.

2.7. Le nombre de conseillers en diplomatie économique pour chaque poste sera défini par le service géographique concerné. Il différera selon l'intensité des relations économiques entre la juridiction concernée et la Belgique et ne sera en règle générale ni inférieur à trois ni supérieur à neuf. Il est demandé au chef de poste de remplir ce cadre d'une manière progressive.

2.8. Le mandat est exercé exclusivement dans la juridiction du poste où le conseiller en diplomatie économique est nommé et expire quand il cesse de résider dans celle-ci. Les chefs de poste soumettront au ministre une proposition argumentée de retrait de la qualité de conseiller pour ceux qui ne répondraient plus aux autres critères ayant déterminé leur sélection ou s'ils ont fait un usage abusif de leur titre à des fins d'avantage personnel ».

3.7. Les premiers 'conseillers en diplomatie économique' sont nommés par un arrêté royal du 28 mars 2013. La requérante a également introduit un recours en annulation contre cet arrêté royal. Cette affaire est inscrite au greffe sous le numéro G/A 209.174/IX-8032.

D'autres nominations de « conseillers en diplomatie économique » suivront ensuite, notamment par la voie d'arrêtés royaux des 23 mai 2013 et 4 juin 2013.

IV. Recevabilité du recours

Exception

4.1 La partie adverse conteste que « la partie requérante agit légitimement au nom de son gouvernement, en la personne de son ministre de l'Économie, de la Politique extérieure, de l'Agriculture et de la Ruralité, comme il est mentionné sur la page de couverture de sa requête ». Selon la pièce 4 du dossier

de la requérante, la décision d'introduire une requête en annulation a été prise le 25 mars 2013 par le secrétaire général du département « Internationaal Vlaanderen » qui, selon la partie adverse, n'est pas compétent à cet effet.

La partie adverse invoque à cet égard l'article 82 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après également : LSRI), qui, selon elle, n'autorise pas de délégations. Elle attire également l'attention sur l'article 3, § 2, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 10 octobre 2003 'régulant la délégation de compétences de décision aux chefs des départements des ministères flamands' (ci-après : l'arrêté de délégation du 10 octobre 2003), qui prévoit que les compétences de décision déléguées ne peuvent porter que sur les questions relevant des missions du département concerné. Selon la partie adverse, le département 'Internationaal Vlaanderen' n'a pas pour mission d'introduire devant le Conseil d'État des recours en annulation d'actes réglementaires de l'État fédéral. La partie adverse invoque surabondamment l'article 16 de l'arrêté de délégation du 10 octobre 2003, selon lequel les restrictions à la délégation ne peuvent concerner que des décisions qui, en raison de leur ampleur, de leur portée et de leur répercussion, doivent être prises par le Gouvernement flamand ou un autre organe. Eu égard à la portée et à la répercussion de la décision d'introduire un recours en annulation contre l'arrêté royal concerné, la partie adverse est d'avis que cette décision devait être prise par le ministre compétent en personne.

4.2. Dans son dernier mémoire, la partie adverse maintient l'exception. Elle reste d'avis que l'introduction d'un recours en annulation doit être considérée comme une « décision d'orientation politique » qui est exclue de la délégation conférée au chef du département.

Appréciation

5.1. Selon l'article 82 de la LSRI, les actions de la région, en demandant ou en défendant, sont exercées « au nom du gouvernement, poursuites et diligences du membre désigné par celui-ci ».

L'article 22 du décret spécial du 7 juillet 2006 'relatif aux institutions flamandes' permet des délégations; à la différence de la partie adverse, le Conseil ne lit ni dans cette disposition, ni dans l'article 82 de la LSRI que l'exercice d'actions en justice en est exclu.

Ainsi, l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2009 'fixant les attributions des membres du Gouvernement flamand', applicable à l'époque, dispose que, dans les actions en justice de la Communauté flamande et de la Région flamande concernant une matière qui est de la compétence exclusive d'un seul ministre flamand, ce dernier agit au nom du Gouvernement flamand.

Ce ministre compétent peut déléguer le pouvoir d'introduire ou de signer des pièces de procédure.

5.2. L'article 15, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté de délégation du 10 octobre 2003, tel qu'il s'appliquait à l'époque, habilite le chef d'un département de l'autorité flamande à agir en justice au nom du Gouvernement flamand, poursuites et diligences du ministre flamand compétent, soit en demandant, soit en défendant, soit en intervenant, devant les cours et tribunaux, les collèges juridictionnels administratifs et la Cour des comptes, à l'exception des actions devant la Cour constitutionnelle. Cette délégation comprend, selon la même disposition, les décisions d'intenter des actions en justice et d'engager tout acte de procédure requis.

La partie adverse ne conteste pas que le recours actuellement à l'examen concerne une matière qui relève de la compétence du département 'Internationaal Vlaanderen'. Dès lors que la décision du 25 mars 2013 d'agir en justice a été prise par le secrétaire général, qui se trouve à la tête de ce département, le recours en annulation est introduit par l'organe compétent à cet effet et est par conséquent recevable.

5.3. L'exception est rejetée.

V. Jonction - extension

Demande

6.1. Dans son mémoire en réplique, la requérante observe qu'entretiens, « trois arrêtés de nomination [ont] déjà [été] publiés au Moniteur belge » en exécution de la décision attaquée et elle fait référence à ces trois arrêtés royaux, mentionnés ci-dessus au point 3.7.

6.2. La requérante demande de joindre la présente cause à l'affaire précitée A.209.174/IX-8032, qui a pour objet l'annulation de l'arrêté royal du 28 mars 2013.

6.3. En outre, la requérante soutient ce qui suit :

« Il va de soi que les arrêtés de nomination subséquents ne satisfont pas non plus la requérante, mais afin de ne pas gaspiller les deniers publics, celle-ci s'est limitée aux premières nominations pour indiquer qu'elle n'est pas (non plus) d'accord avec les nominations de conseillers économiques. En cas d'annulation de la décision présentement attaquée, toutes les nominations consécutives perdront de plein droit leur fondement juridique. À toutes fins utiles, la partie requérante étend néanmoins l'objet de sa requête en annulation à toutes les nominations de conseillers en diplomatie économique, en tant qu'actes dérivés trouvant en effet leur fondement juridique direct dans la décision attaquée ».

Appréciation

7. La demande de jonction a déjà été rejetée par le Conseil d'État par un arrêt n° 234.461 du 21 avril 2016.

Dans le même arrêt, le Conseil a précisé pourquoi la demande d'extension ne peut porter que sur les arrêtés royaux des 23 mai 2013 et 4 juin 2013 explicitement visés par la requérante.

8.1. La sécurité juridique s'oppose à ce que des actes administratifs existants puissent être remis en question en dehors de tout recours formé régulièrement, de sorte que le Conseil d'État peut uniquement constater la nullité de pareilles décisions dans le respect des règles déterminant sa compétence et la recevabilité de la demande. Il s'en suit que si l'objet du recours peut être étendu d'office, il ne peut l'être qu'aux actes qui sont la suite logique et nécessaire du premier acte attaqué et que si les actes subséquents ne sont pas la suite logique et nécessaire de l'acte initialement attaqué, ils ne peuvent être annulés que dans la mesure où ils ont été attaqués dans le délai imparti pour introduire un recours soit par une requête distincte, soit par une demande d'extension de l'objet du recours pendant devant le Conseil.

8.2. Avec la requérante, on constate que les nominations de conseillers en diplomatie économique constituent des actes subséquents de l'arrêté royal attaqué par le présent recours et que leur fondement juridique disparaît en cas d'annulation de l'arrêté actuellement attaqué. Il existe dès lors un lien suffisamment étroit et direct entre les actes visés pour que les nominations puissent être considérées comme des actes juridiques auxquels la demande initiale peut en principe être étendue. Toutefois, si les nominations individuelles ont nécessairement pour fondement juridique l'arrêté présentement attaqué, ils ne sont pas, à l'inverse, la suite logique et nécessaire de cet arrêté. En outre, en tant qu'actes administratifs individuels, ils deviennent définitifs et inattaquables s'ils ne sont pas attaqués de manière recevable dans le délai imparti à cet effet. Cela signifie

que l'extension de l'objet du recours pendant à pareils actes subséquents n'est recevable que si le délai de prescription qui court à l'encontre de tels actes individuels est respecté.

8.3. L'arrêté royal du 23 mai 2013 portant nomination de conseillers en diplomatie économique a été publié au Moniteur belge du 17 juin 2013 et l'arrêté royal du 4 juin 2013 portant nomination de conseillers en diplomatie économique a été publié au Moniteur belge du 4 juillet 2013. Le délai pour introduire contre ces arrêtés une requête distincte ou pour demander l'extension dans la présente cause expirait, respectivement, les 16 août 2013 et 2 septembre 2013.

Le mémoire en réplique est le premier acte de procédure utile subséquent de la requérante dans la présente cause et il a été envoyé au Conseil par lettre recommandée du 14 août 2013.

8.4. Par conséquent, la demande d'extension formulée dans les délais dans le mémoire en réplique est accueillie.

VI. Examen des moyens

A. Premier et sixième moyens

Point de vue des parties

9. Un *premier moyen* est tiré de la violation de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3^o, de la LSRI et de l'excès de pouvoir.

La requérante précise que « les régions sont exclusivement compétentes pour la politique commerciale étrangère » en vertu de la disposition invoquée de la loi spéciale.

« Ainsi, ce sont les régions qui sont compétentes pour la politique économique au sens large (en ce compris les aspects externes, conformément au

principe « *in foro interno, in foro externo* »), ce qui comprend notamment la politique des débouchés et des exportations.

Depuis 2001, toutes les activités de soutien aux exportations proviennent exclusivement des régions. La loi spéciale confirme le principe selon lequel l'organisation de missions commerciales à l'étranger, y compris de toute évidence le travail préparatoire, relève de la compétence exclusive des régions.

[...]

Le fait de créer aujourd'hui une (nouvelle) fonction fédérale de « conseiller en diplomatie économique » allant de pair avec des obligations étendues d'information du ministre fédéral du Commerce extérieur – sans concertation préalable avec les régions – méconnaît la lettre et l'esprit de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3^o, de la LSRI.

En prenant la décision attaquée, l'État belge a excédé sa compétence ».

10. Dans son mémoire en réponse, la partie adverse allègue que les régions ne jouissent pas d'une plénitude de compétence en matière de politique des débouchés et des exportations, dès lors que la loi spéciale mentionne que cette compétence est en principe attribuée aux régions « sans préjudice de la compétence fédérale ».

De l'avis de la partie adverse, il ressort tant des travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001 'portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés' (ci-après : la loi spéciale du 13 juillet 2001), qui a introduit la version actuelle de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3^o, de la LSRI, que de l'article 4 de l'accord de coopération du 24 mai 2002 entre l'autorité fédérale et les régions relatif à la création d'une agence pour le commerce extérieur (ci-après : l'accord de coopération du 24 mai 2002), que cette agence sera « alimentée » en informations tant par l'autorité fédérale que par les régions. La partie adverse estime dès lors que, si elle dispose de la compétence concurrente de fournir des informations à l'Agence pour le commerce extérieur, elle dispose évidemment de la même compétence concurrente de recueillir préalablement cette information.

Même après la réforme initiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001, l'État fédéral conserve la compétence de demander l'organisation de missions à l'étranger et de développer des initiatives dans le domaine du commerce

extérieur. Pour pouvoir exercer sa compétence d'une manière optimale, l'État fédéral doit pouvoir s'informer de la situation – qu'elle soit de nature économique ou pas – à l'étranger.

La partie adverse estime que la collecte des informations, prévue à l'article 4, 1^{er}, de l'arrêté attaqué, ne méconnaît nullement l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3^o, de la LSRI. La finalité de la collecte d'informations par des conseillers est le développement de relations bilatérales entre la Belgique (dans toutes ses composantes) et l'étranger. En outre, de l'avis de la partie adverse, le fait de s'informer sur les développements politiques, financiers, socio-économiques, culturels et autres développements sociétaux dans le pays d'accueil fait intrinsèquement partie des missions générales des agents diplomatiques et consulaires, conformément à la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques et de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires.

Selon la partie adverse, les mots « diplomatie économique », avant d'être concrétisés dans l'arrêté attaqué, étaient déjà utilisés comme termes usuels pour définir la politique étrangère de la Belgique. À l'appui de son assertion, la partie adverse cite Raoul Delcorde ('La Diplomatie aujourd'hui' dans *La Belgique et sa politique étrangère Anno 2008, Studia Diplomatica*, numéro spécial, Bruxelles Egmont, 2009, 83-88) :

« On évoque de plus en plus souvent la diplomatie économique comme une dimension essentielle de la diplomatie bilatérale. Elle consiste, en grande partie, à accompagner l'effort de pénétration économique des grandes entreprises sur un marché déterminé; soit en les mettant en rapport avec les décideurs économiques et en organisant des actions de relations publiques afin de valoriser le savoir-faire économique et technique d'un pays ».

Afin de renforcer les ambitions de cette diplomatie économique et aussi permettre qu'elle se déroule d'une manière cohérente, la partie adverse est d'avis que la Belgique doit tirer parti de sa valeur ajoutée fédérale. Elle épingle à cet égard que, tant la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les rela-

tions diplomatiques, que la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires n'évoquent que les relations diplomatiques et consulaires « entre États ».

Selon la partie adverse, le principe « *in foro interno, in foro externo* » invoqué par la requérante n'empêche pas, au demeurant, le Roi d'assurer, sur le fondement de l'article 167, § 1^{er}, de la Constitution, qui lui confère la direction des relations internationales, la cohérence de la politique étrangère belge. L'arrêté attaqué ne méconnaît en aucune façon la compétence de conclure une convention dont les régions disposent en vertu de l'article 167, § 3, de la Constitution et, partant, ne méconnaît pas non plus le principe qui en résulte.

11.1. Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante, qui soutient la requérante dans le premier moyen, invoque encore à titre complémentaire comme *sixième moyen* l'incompétence de l'auteur de l'acte, au motif que l'arrêté attaqué est pris en violation des règles répartitrices de compétences, à savoir l'article 6, § 1^{er}, VI, (alinéa 1^{er}), 3°, de la LSRI.

11.2. En ce qui concerne le *premier moyen*, la partie intervenante relève que les exceptions dans le domaine de la politique des exportations, restées du domaine de l'État fédéral, sont définies de manière restrictive. Elle soutient que la partie adverse excède sa compétence et empiète sur les compétences des régions. Elle constate que l'article 4 de l'arrêté attaqué donne aux conseillers en diplomatie économique une mission d'information très large relative aux relations sociales, économiques, commerciales et financières entre la Belgique et l'étranger, ce qui relève du domaine du commerce extérieur.

La partie intervenante renvoie aux travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001, dont il ressort que le législateur spécial a voulu mettre fin à la situation dans laquelle, bien que le domaine du commerce extérieur ait été transféré aux régions, l'autorité fédérale s'attribuait cette compétence et semait ainsi la confusion. La partie intervenante en conclut dès lors que l'arrêté

attaqué tente à nouveau d'instaurer une pratique qui se heurte à la législation applicable. L'arrêté attaqué a pour seul but d'autoriser le ministre des Affaires étrangères à recueillir des informations en relation avec des domaines qui ne relèvent pas de sa compétence.

Dans la mesure où la partie adverse est d'avis qu'elle dispose d'une compétence concurrente pour fournir des informations à l'Agence pour le commerce extérieur et par conséquent pour préalablement recueillir ces informations, la partie intervenante estime que la lecture des travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001 et de l'accord de coopération du 24 mai 2002 démontre que l'agence visée est seule compétente pour remplir la mission d'information que la partie adverse pense pouvoir attribuer aux conseillers. La partie intervenante observe que la logique de coopération permanente et d'échange avec l'autorité fédérale, à laquelle la partie adverse fait allusion, suppose que, dans le cadre strict de ses compétences, chacune des autorités communique à l'agence toutes les informations utiles dont elle dispose. Cela ne signifie toutefois pas que, sous le prétexte de donner des informations complémentaires à l'agence, la partie adverse est autorisée à porter atteinte aux compétences des régions en matière de commerce extérieur.

La partie intervenante reproche à la partie adverse de vouloir de nouveau assumer, par l'arrêté attaqué, un rôle de coordination en matière de commerce extérieur, alors que cette mission lui a précisément été retirée par la réforme de l'Etat de 2001.

Enfin, la partie intervenante estime que la partie adverse ne peut invoquer ni la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques ni la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires, dès lors que celles-ci précèdent la première réforme de l'État et concernent les relations diplomatiques et consulaires entre les États, à l'exception du commerce extérieur. En outre, l'article 167 de la Constitution énonce que « le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des commu-

nautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci ». De l'avis de la partie intervenante, le pouvoir du Roi de nommer les représentants diplomatiques et consulaires n'y change rien.

12. Dans son mémoire en réplique, la requérante déclare que l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3°, de la LSRI définit d'une manière restrictive les compétences de l'État fédéral en matière de politique des débouchés et des exportations, en limitant celles-ci à (1) l'octroi de garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement et (2) la politique commerciale multilatérale dans le cadre des organisations internationales (OMC, OCDE et FAO). Le fait que le Roi dirige les relations internationales justifie le maintien du rôle des ambassades et des consulats, mais ne permet pas de créer une nouvelle fonction de conseillers en diplomatie économique.

La requérante attire encore l'attention sur le fait que les missions de ces conseillers ne se limitent pas à « la modeste compétence fédérale en matière de commerce extérieur » : les conditions de nomination n'établissent ainsi, en aucune manière, un lien avec une expertise en matière de risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement ou en matière de politique commerciale multilatérale. Il ressort également des arrêtés de nomination déjà publiés et des communiqués de presse y relatifs que l'expertise n'est pas axée sur la collecte des informations en matière de politique commerciale multilatérale ou d'assurance contre les risques à l'exportation, mais plutôt sur la connaissance de la vie des entreprises du pays concerné. Dans sa note de politique générale, le ministre des Affaires étrangères donne une large définition de la notion de « diplomatie économique », à savoir « la promotion et la protection des intérêts de nos entreprises au travers des outils diplomatiques », sans aucune référence à la politique commerciale multilatérale ou à l'assurance des risques à l'exportation et sans limitation de collecte d'informations.

La requérante en conclut dès lors que les conseillers fédéraux entrent tout simplement en concurrence avec les représentants économiques flamands à l'étranger et que l'arrêté attaqué vise manifestement à déployer un réseau parallèle, prenant place à côté de celui des régions et des ambassades et consulats. Elle rappelle que, s'il est vrai qu'en dépit des diverses réformes de l'État, l'article 167, § 1^{er}, de la Constitution permet de conserver les postes diplomatiques et consulaires fédéraux, le *ius legationis* ne permet néanmoins pas de créer une fonction totalement neuve entrant en concurrence avec les représentants économiques qui, consécutivement à la réforme de l'Etat, peuvent uniquement être désignés par les régions. Elle est dès lors d'avis qu'en ce qui concerne la politique commerciale extérieure, l'autorité fédérale ne peut pas créer de nouvelles fonctions, ni dans le cadre diplomatique, ni en dehors de celui-ci. Le simple ajout du mot « diplomatie » ne peut pas contribuer à ce que les aspects externes des compétences des communautés et des régions relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. La « diplomatie économique » ne constitue pas une compétence fédérale, pas plus que la « diplomatie culturelle » ou la « diplomatie académique ». De l'avis de la requérante, les termes « diplomatie économique globale » semblent viser une compétence de coordination, de promotion et de collaboration, qui a précisément été supprimée par la loi spéciale du 13 juillet 2001.

La circonstance que la partie adverse dispose effectivement d'une compétence parallèle pour fournir des informations à l'Agence pour le commerce extérieur, n'équivaut pas, selon la requérante, à une carte blanche pour créer une nouvelle fonction de conseillers en diplomatie économique. Ces conseillers ne font du reste pas directement rapport à l'agence, mais bien au ministre fédéral des Affaires étrangères. Toutefois, en vertu de l'accord de coopération du 24 mai 2002, ce sont les agents diplomatiques et consulaires et les représentants régionaux à l'étranger qui communiquent directement avec l'agence, ce qui signifie, d'après la requérante, que seuls les ambassades, les consulats et les représentants économiques régionaux à l'étranger sont chargés de recueillir des informations en matière de commerce extérieur.

13. Dans son dernier mémoire, la requérante persiste à soutenir que ni les compétences matérielles fédérales très limitées, ni la compétence instrumentale fédérale en matière de promotion des relations économiques internationales ne mettent en exergue une compétence fédérale de fond significative en matière de promotion des relations économiques internationales que l'arrêté attaqué peut justifier. Selon la requérante, les compétences de l'autorité fédérale en matière de relations économiques internationales – à l'exception du soutien financier des exportations et de la politique commerciale multilatérale – ne sont pas des compétences matérielles, mais uniquement des compétences instrumentales qui, en ce qui concerne la politique des débouchés et des exportations, sont dès lors uniquement au service des autorités matériellement compétentes, à savoir les régions par le biais ou non de l'Agence pour le commerce extérieur.

14. La partie intervenante fait encore valoir, dans son dernier mémoire, que la récolte d'informations, à défaut d'avoir été explicitement attribuée à l'État à titre d'exception, a été dévolue aux régions par le législateur spécial comme faisant partie intégrante de la politique des exportations. L'arrêté attaqué, indique la partie intervenante, remet en cause l'accord de coopération du 24 mai 2002 et le vide toute substance.

Elle relève que le site Internet de l'Agence pour le commerce extérieur ne fait aucune mention de conseillers en diplomatie économique. En tant que centre de connaissances et « guichet unique » pour le commerce extérieur à l'attention des régions, des postes diplomatiques et des entreprises, cette agence est pourtant responsable de la gestion de la banque de données centrale. L'autorité fédérale peut uniquement y accéder dans le cadre de l'organisation des missions économiques dites princières.

Elle estime que l'arrêté attaqué doit être annulé ne fût-ce que parce qu'il permet au Ministre fédéral des Affaires étrangères de solliciter des renseignements relatifs aux compétences réservées aux régions. À cet égard, l'article 4 de l'arrêté est formulé de manière très générale et non limitative. La mis-

sion confiée aux conseillers en diplomatie économique fait partie intégrante de celle des attachés économiques et commerciaux des régions et la distinction entre les deux est purement formelle. La partie intervenante estime également qu'il faut tenir compte de la réalité du terrain, en particulier des avis publiés sur des sites Internet.

Appréciation

15. Conformément à l'article 21*bis*, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un intervenant ne peut soulever à l'appui de la requête d'autres moyens que ceux qui ont été formulés dans la requête introductive d'instance.

Il y a lieu de constater surabondamment, comme la partie intervenante l'observe elle-même, que le sixième moyen, nouveau, également pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, sur la base de la violation des règles répartitrices de compétences, n'est en substance qu'une reformulation du premier moyen opérée sous un autre angle.

Le sixième moyen ne fera, par conséquent, pas l'objet ci-après d'une attention distincte.

16.1. En ce qui concerne l'appréciation du premier moyen, on rappellera tout d'abord la réglementation pertinente suivante.

16.2. L'article 167 de la Constitution dispose :

« § 1^{er}. Le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci. Le Roi commande les forces armées, et constate l'état de guerre ainsi que la fin de hostilités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

§ 2. Le Roi conclut les traités, à l'exception de ceux qui portent sur les matières visées au § 3. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des représentants.

§ 3. Les Gouvernements de communauté et de région visés à l'article 121 concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Parlement. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement.

§ 4. Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, arrête les modalités de conclusion des traités visés au § 3 et des traités ne portant pas exclusivement sur les matières qui relèvent de la compétence des communautés ou des régions par ou en vertu de la Constitution.

§ 5. Le Roi peut dénoncer les traités conclus avant le 18 mai 1993 et portant sur les matières visées au § 3, d'un commun accord avec les Gouvernements de communauté et de région concernés.

Le Roi dénonce ces traités si les Gouvernements de communauté et de région concernés l'y invitent. Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, règle la procédure en cas de désaccord entre les Gouvernements de communauté et de région concernés.

Disposition transitoire

La deuxième phrase du § 2 entre en vigueur le jour des élections en vue du renouvellement intégral des Parlements de communauté et de région en 2014. Jusqu'à ce jour, les traités visés au § 2 n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des deux Chambres. »

16.3. Avant la cinquième réforme de l'État de 2001, les régions étaient compétentes sur le fondement de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, phrase introductive et 3^o, de la LSRI, pour :

« En ce qui concerne l'économie : [...]

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 ».

16.4. La loi spéciale du 13 juillet 2001 a modifié l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3^o, de la LSRI en ce sens que les régions sont maintenant compétentes pour :

« En ce qui concerne l'économie : [...]

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; la représentation des régions sera assurée dans les institutions et les organes fédéraux qui fournissent ces garanties;
- b) en matière de politique commerciale multilatérale, sans préjudice de la mise en œuvre de l'article 92*bis*, § 4*bis* ».

Par ailleurs, l'article 92*bis*, § 3, phrase introductive et d), de la LSRI dispose :

« L'autorité fédérale et les Régions concluent en tout cas un accord de coopération : [...] pour la création d'une Agence, qui décidera et organisera des missions conjointes à l'initiative d'une ou de plusieurs régions ou sur demande de l'autorité fédérale, et qui organisera, développera et diffusera de l'information, des études et de la documentation sur les marchés extérieurs ».

Enfin, l'article 92*bis*, § 4*bis*, de la LSRI, s'énonce comme suit :

« L'autorité fédérale, les communautés et les régions, chacun pour ce qui le concerne, concluent en tous cas un ou plusieurs accords de coopération portant sur la représentation de la Belgique auprès d'organisations internationales et supranationales et sur la procédure relative à la prise de position et à l'attitude à prendre à défaut de consensus dans ces organisations. Sans préjudice de l'article 83, §§ 2 et 3, et dans l'attente de la conclusion de cet accord ou de ces accords de coopération, une concertation associant l'autorité fédérale et les Gouvernements aura lieu pour la préparation des négociations et des décisions, ainsi que le suivi des travaux des organisations internationales et supranationales relatifs aux matières relevant des compétences communautaires ou régionales ».

17. Dans le premier moyen, la requérante fait valoir que l'autorité fédérale, en prenant l'arrêté royal attaqué, a violé les règles qui déterminent les compétences respectives de l'État et des régions.

Dans le cadre de l'appréciation de ce moyen, il importe de rappeler que, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, le constituant et le législateur spécial, sauf s'ils en ont disposé autrement, doivent être réputés avoir attribué aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres

aux matières qui leur ont été transférées et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la LSRI.

Cela implique, toujours selon la jurisprudence constante de la Cour, que les exceptions aux compétences régionales attribuées doivent être interprétées de manière limitative et restrictive.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la répartition des compétences est déterminée par la Constitution et les règles répartitrices de compétences, comme en l'espèce plus particulièrement par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la LSRI, et qu'un règlement international, tel celui que contient un traité, à défaut d'une disposition expresse dans les lois de réformes de l'État et compte tenu du fait que les régions, au même titre que l'État fédéral, sont tenues de respecter ces obligations conventionnelles, ne peut être invoqué *a priori*, de façon déterminante, en vue de délimiter la compétence attribuée par la Constitution ou en vertu de celle-ci à l'État fédéral ou aux régions.

18. L'arrêté royal attaqué règle, selon son intitulé et son contenu, le statut des conseillers en 'diplomatie économique'.

Si, dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que la 'diplomatie économique' constitue la définition usuelle de la politique étrangère belge, il n'en demeure pas moins que, dans la mesure où le Conseil d'État a pu le vérifier, ce terme ne figure dans aucun autre texte normatif. L'arrêté royal attaqué ne définit pas non plus cette notion. Indirectement – compte tenu de la mission des conseillers visés – il se déduit que l'auteur de l'arrêté lie la 'diplomatie économique' au « développement des relations sociales, économiques, commerciales et financières entre la Belgique et l'étranger ».

En tout état de cause, la 'diplomatie économique' ne constitue pas une matière citée en tant que telle dans les règles répartitrices de compétences, qui est attribuée aux régions ou réservée à l'État fédéral.

La ‘diplomatie économique’ semble dès lors davantage être une notion fourre-tout qui peut être interprétée librement par les parties. La promotion des importations et des exportations, les missions commerciales, les accords d'investissement bilatéraux, les traités de libre-échange multilatéraux, les prêts d'État à État, l'imposition d'embargos commerciaux ou d'autres sanctions économiques, et même la politique monétaire peuvent tous être conçus ou utilisés comme des instruments de la diplomatie économique.

Pour apprécier le premier moyen, il importe par conséquent de confronter l'arrêté royal attaqué, tel qu'il a été formulé, aux règles de droit positif qui délimitent les compétences respectives de l'autorité fédérale et des régions. Il n'est donc pas statué sur la notion ouverte de ‘diplomatie économique’.

19.1. La compétence en matière de commerce extérieur, en tant que partie intégrante de l'économie, a été en principe attribuée aux régions en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3^o, de la LSRI.

Toutefois, les régions et l'autorité fédérale trouvent dans cette disposition de la loi spéciale deux aspects de cette matière pour lesquels l'autorité fédérale est, elle aussi, restée compétente après la réforme de l'État de 2001.

19.2. L'autorité fédérale dispose toujours de la compétence parallèle pour octroyer des garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement (C.C., 10 février 1999, n° 15 / 99, B.2.2). L'instrument fédéral prévu à cet effet, est l'Office national du Ducroire, dont le statut est réglé par la loi du 31 août 1939 ‘sur l'Office national du Ducroire’. Il ressort de l'article 12 de cette loi, tel qu'il était d'application à l'époque de l'arrêté attaqué, que l'Office est dirigé par un conseil d'administration composé, notamment, d'un membre nommé sur la proposition du ministre des Affaires étrangères; ce membre représente au conseil d'administration le ministre qui l'a proposé. La situation est du reste inchangée pour le conseil d'administration, tel que réformé, de l'Office du Ducroire,

après l'entrée en vigueur de la loi du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution'.

L'autorité fédérale n'excède pas, en principe, sa compétence en autorisant le ministre fédéral des Affaires étrangères à solliciter des renseignements sur les risques liés aux investissements et aux pays, en vue de l'intervention de son représentant au sein de l'Office du Ducroire, et à recourir à cet effet à ses propres canaux, tels que des experts à l'étranger.

19.3. Par ailleurs, l'autorité fédérale est compétente pour la politique commerciale multilatérale, sans préjudice de la mise en œuvre de l'article 92*bis*, § 4*bis*, de la LSRI.

L'autorité fédérale n'excède pas, en principe, sa compétence en autorisant le ministre fédéral des Affaires étrangères à solliciter, en vue des négociations et de la détermination de sa position au sein des organisations commerciales internationales visées, des renseignements sur la situation économique, sociale, commerciale et financière dans les pays avec lesquels un accord commercial multilatéral est négocié, et à recourir, à cet effet, à ses propres canaux, tels que des experts à l'étranger.

20. On ne peut être contesté à ce propos que le ministre fédéral peut solliciter des renseignements. De manière plus générale, il n'existe pas non plus de règle répartitrice de compétences qui empêcherait le ministre des Affaires étrangères de solliciter des renseignements sur le développement des relations sociales, économiques, commerciales et financières entre la Belgique et l'étranger. En effet, le Constituant a confié une mission spécifique à l'autorité fédérale (C.C., 28 mai 2015, n° 80/2015, B.4.1) :

« L'unité et la cohérence de la politique étrangère visent à garantir que les différentes entités de l'État fédéral ne développent pas des politiques étrangères contradictoires. C'est la raison pour laquelle l'article 167, § 1^{er}, de la Constitution attribue au Roi la direction des relations internationales ».

En tant que membre du gouvernement, le ministre fédéral des Affaires étrangères est par définition celui qui est chargé de veiller à l'unité et à la cohérence de la politique étrangère en vertu de l'article 167, § 1^{er}, de la Constitution. Cette responsabilité peut aussi justifier qu'il sollicite des renseignements par ses propres canaux, tels que des experts à l'étranger.

21. Enfin, il faut encore relever qu'une autorité qui sollicite des renseignements n'exerce pas de compétence normative, mais qu'il peut s'avérer utile, pour l'exercice de ses propres compétences, qu'elle soit informée, y compris à propos de certains aspects de matières qui ne relèvent pas de ses compétences, mais qui présentent un lien avec celles qui relèvent de sa compétence. Même si les missions remplies par les conseillers, dans le cadre strict de l'article 4 de l'arrêté attaqué, peuvent porter sur des informations qui ne rentrent pas complètement dans le champ des compétences de l'autorité fédérale, il n'y a pas nécessairement violation des règles répartitrices de compétences ou de l'article 167 de la Constitution.

22. Les missions des conseillers en diplomatie économique ne sont assurément pas clairement circonscrites, encore moins définies de manière exhaustive ou limitative, dans l'article 4 de l'arrêté attaqué. Elles sont plutôt vagues. Les « communications de toutes natures susceptibles de contribuer au développement des relations sociales, économiques, commerciales et financières entre la Belgique et l'étranger » comprennent cependant, selon le Conseil d'État, les missions d'informations précitées, qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

23. La question se pose ensuite de savoir si cette définition vague et étendue des missions implique que la partie adverse, en prenant l'arrêté royal, porte atteinte aux compétences des régions.

Selon le Conseil d'État, la requérante déduit à bon droit de la répartition des compétences en matière de promotion des exportations qu'il revient exclusivement aux régions, depuis la réforme de l'État de 1993, de nommer les attachés économiques et commerciaux à l'étranger qui ont pour mission de faciliter les importations et les exportations pour les entreprises belges actives au niveau international, ce qui a également été confirmé par l'article 7.1 de l'accord de coopération du 17 juin 1994 'relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations' (M.B. 26 octobre 1994).

La partie adverse fait donc fausse route lorsqu'elle cite, dans le cadre de sa défense, l'article de Raoul Delcorde, mentionné au point 10 – « accompagner l'effort de pénétration économique des grandes entreprises sur un marché déterminé; soit en les mettant en rapport avec les décideurs économiques et en organisant des actions de relations publiques ». Comme il a déjà été indiqué, ces activités peuvent bien être englobées dans la 'diplomatie économique' mais, du point de vue des règles répartitrices de compétences, elles concernent purement et simplement la promotion des exportations, qui relève actuellement de la compétence exclusive des régions, et constituent précisément ce que le niveau fédéral ne peut plus faire, exception faite de la collaboration aux missions économiques principales. Quelques autres éléments du dossier administratif ou des pièces présentées par la requérante font apparaître que la crainte de cette dernière n'est pas totalement dénuée de fondement et que les conseillers en diplomatie économique pourraient être détournés pour endosser des missions sortant du cadre de la compétence fédérale décrite ci-dessus.

Ceci n'a toutefois pas été traduit dans l'arrêté attaqué proprement dit.

Il ne ressort aucunement du texte même de l'arrêté attaqué que la mission des conseillers consiste en la promotion du commerce extérieur. Au contraire, il s'agit, rappelons-le, d'une mission purement informative, et ce uniquement à destination du ministre des Affaires étrangères – et pas, d'ailleurs, de

celui du Commerce extérieur – et à l'intention des agents diplomatiques et consulaires et, au besoin, des représentants des régions. La description des missions des conseillers visés à l'article 4 de l'arrêté attaqué ne permet nullement de considérer que la promotion du commerce extérieur, l'ouverture de marchés étrangers et l'encouragement des investissements à l'étranger ou par celui-ci feraient également partie des tâches des conseillers en diplomatie économique. Par rapport aux missions des conseillers du Commerce extérieur réglées par l'arrêté royal du 11 avril 1984, donner des avis aux entreprises ne fait plus expressément partie des missions de ces conseillers en diplomatie économique.

Bien que l'avis du 1^{er} février 2013 destiné aux chefs de poste, visé au point 3.6, n'ait aucune portée juridique, force est de constater qu'il s'en tient également à une lecture stricte des missions purement informatives des conseillers en question, ces informations ne faisant que transiter par le chef de poste pour parvenir au ministre des Affaires étrangères. Selon l'avis, les conseillers « sont au service exclusif de notre département »; rien ne permet de déduire qu'ils assisteraient de quelque manière que ce soit, activement ou passivement, les entreprises.

24. Ces éléments permettent au Conseil d'État de conclure que l'arrêté royal attaqué peut et doit être interprété d'une manière conforme à la Constitution et à la répartition des compétences.

25. Cela signifie que les conseillers doivent s'en tenir strictement à leur mission d'information à destination de l'autorité fédérale et, au besoin, des représentants des régions. En effet, ils empièteraient sur le terrain des régions, et créeraient un réseau parallèle illégal, s'ils interprétaient leur mission de conseiller en diplomatie économique comme un moyen d'établir des contacts avec des entreprises individuelles à l'étranger, s'ils intervenaient à la demande d'entreprises belges à l'étranger ou s'ils s'impliquaient activement dans une quelconque activité de soutien aux exportations.

26. Le fait que, comme le craint la requérante, il existe un risque « d'actes excédant les compétences, commis par les conseillers fédéraux en diplomatie économique », est lié aux interventions concrètes de ces conseillers et à l'exécution alors illégale de l'arrêté attaqué. L'arrêté royal du 24 janvier 2013 même n'octroie en tout cas pas de carte blanche permettant à ces conseillers d'accomplir des « actes excédant leurs compétences ». La description des missions des conseillers contenue à l'article 4 de cet arrêté ne peut en aucun cas être interprétée ou appliquée de manière extensive et contraire à la répartition des compétences.

27. L'objection soulevée par la requérante, qui estime que l'arrêté attaqué peut être source de confusion « sur les compétences parallèles en apparence » est une critique d'opportunité, certainement à la lumière du constat selon lequel les « compétences » de ces conseillers, telles qu'elles sont consignées dans l'arrêté attaqué, peuvent et doivent être interprétées strictement.

Dans l'hypothèse où la compétence des attachés régionaux et des conseillers fédéraux prêterait déjà à confusion à l'étranger, il convient de remarquer que cette confusion n'est en aucun cas créée par l'arrêté royal attaqué, qui délimite les tâches des conseillers et ne fait pas apparaître le moindre chevauchement avec les tâches des attachés régionaux.

28. Les arguments que les parties tirent de l'Agence visée à l'article 92bis, § 3, d), de la LSRI et de l'accord de coopération du 24 mai 2002 ne sont pas, selon le Conseil, pertinents.

L'arrêté attaqué n'accorde pas aux conseillers en diplomatie économique un accès à la banque de données de l'Agence pour le commerce extérieur – ni pour lui demander des informations, ni pour lui en fournir – et ils ne pourraient pas non plus le faire. Contrairement à ce que la requérante fait valoir, l'accord prévoyant que seuls les agents diplomatiques et consulaires et les repré-

sentants régionaux à l'étranger communiquent directement avec l'Agence, n'est donc pas violé.

Par ailleurs, l'arrêté attaqué n'affecte pas la compétence des régions d'organiser des missions commerciales, soit seules, soit via l'Agence, étant donné qu'il n'a pas pour objet l'organisation de missions commerciales, mais uniquement la collecte d'informations. En outre, le fait que l'organisation de missions commerciales à l'étranger relèverait, selon la requérante, de la compétence exclusive des régions, n'empêche pas que l'autorité fédérale puisse également demander à l'Agence pour le commerce extérieur d'organiser une mission commerciale conjointe sur la base de l'article 3 de l'accord de coopération du 24 mai 2002, auquel la requérante a donné son assentiment par le décret du 18 décembre 2002. Le fait que le ministre, avant de demander pareille mission commerciale, s'informe sur la situation dans un pays déterminé par l'entremise de ses conseillers n'est dès lors pas contraire à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3^o, de la LSRI, à l'article 92bis, § 3, d), de la LSRI ou à l'accord de coopération du 24 mai 2002.

Contrairement à ce qu'estime la requérante, on ne peut dès lors soutenir que la fonction de conseiller en diplomatie économique serait contraire à l'article 4 de l'accord de coopération du 24 mai 2002, dès lors que les conseillers en diplomatie économique ne communiquent pas directement avec l'Agence, mais fournissent uniquement des informations au ministre, aux agents diplomatiques et consulaires ou, au besoin, aux représentants des régions. C'est à ces derniers qu'il revient de partager les informations dont ils disposent, peu importe leur source, avec l'Agence.

29. Le premier moyen est rejeté.

B. Deuxième moyen

Point de vue des parties

30. Dans un deuxième moyen, la requérante invoque la violation de :

« - l'accord de coopération du 17 juin 1994 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations
- l'adage '*patere legem quam ipse fecisti*' ».

Selon la requérante, l'adage '*patere legem quam ipse fecisti*' s'applique aussi dans le rapport entre les arrêtés réglementaires et les accords de coopération.

La requérante souligne que consécutivement à la quatrième réforme de l'État en 1993, tous les attachés économiques et commerciaux ont été régionalisés en concertation avec les régions et qu'ils ne peuvent être désignés qu'exclusivement par les régions – sous quelque dénomination que ce soit – sur la base de l'article 7.1. de l'accord de coopération du 17 juin 1994 précité. Consécutivement à la cinquième réforme de l'État en 2001, le rôle de coordination et de promotion a alors été soustrait à l'autorité fédérale et le centre de gravité de la politique commerciale internationale se trouve désormais entièrement au niveau des régions.

Selon la requérante, le fait que l'autorité fédérale, après l'accord de coopération du 17 juin 1994, crée encore une (nouvelle) fonction fédérale de conseiller en diplomatie économique dans le cadre de la compétence régionale du commerce extérieur, va dès lors à l'encontre de la lettre et de l'esprit de cet accord de coopération et de l'adage '*patere legem quam ipse fecisti*'.

Enfin, la partie adverse ne peut pas s'appuyer, selon la requérante, sur l'ancienne fonction de conseiller du Commerce extérieur, étant donné que cette fonction a été instaurée par l'arrêté royal du 11 avril 1984, en d'autres termes à un moment où la régionalisation de la politique extérieure n'était pas

encore aussi avancée et où l'accord de coopération du 17 juin 1994 n'existait pas encore.

31. La partie adverse répond qu'un accord de coopération ne constitue pas en soi une norme juridique susceptible d'être violée. Elle souligne que selon l'article 92bis, LSRI, un accord de coopération, qui comporte des dispositions contraignantes à l'égard de tiers et qui peut grever l'État, n'a d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du législateur des parties contractantes et qu'à défaut de celui-ci, il n'a pas la moindre valeur juridique contraignante. En l'espèce, aucune loi ni aucun décret ne porte assentiment à l'accord de coopération du 17 juin 1994, de sorte qu'il ne peut pas être question d'une violation d'une règle de droit.

À titre subsidiaire, la partie adverse conteste que cet accord de coopération attribue la plénitude des compétences de nomination des attachés économiques et commerciaux aux régions et elle relève que les conseillers en diplomatie économique n'exercent aucune des fonctions de ces attachés, telles qu'elles sont définies dans l'accord de coopération du 17 juin 1994, dès lors qu'ils ont uniquement une mission d'information.

Enfin, la partie adverse soutient que si l'adage '*patere legem quam ipse fecisti*' oblige l'autorité à respecter ses règlements lorsqu'elle prend des décisions individuelles, ce principe ne s'applique pas lorsqu'il s'agit de prendre un autre règlement, comme c'est le cas en l'occurrence.

32. Dans son mémoire, la partie intervenante souligne également que l'accord de coopération du 17 juin 1994 prévoit que les attachés économiques et commerciaux sont nommés exclusivement par les régions et que l'État belge est lié par cet accord. La partie adverse peut abroger ou modifier cet accord, mais elle ne peut pas pour l'heure en contester la légalité dans un cas spécifique et ne peut y déroger que par une règle de même nature.

Dans la mesure où l'accord de coopération prévoit ainsi la régionalisation des attachés économiques et commerciaux, il s'impose à la partie adverse en application de l'article 92bis, § 1^{er}, LSRI et de l'adage '*patere legem*'.

En outre, la partie intervenante conteste la thèse selon laquelle l'accord de coopération ne serait pas une norme contestable à défaut d'assentiment par une loi ou un décret. En effet, selon elle, l'accord ne répond pas aux conditions qui imposeraient cet assentiment parlementaire : l'accord ne porte pas sur une matière devant être réglée par une loi ou un décret, ne grève ni l'État ni les régions et ne comporte pas de dispositions qui pourraient lier individuellement des Belges.

33. Dans le mémoire en réplique, la requérante souligne que l'accord de coopération du 17 juin 1994 est bel et bien contraignant et qu'il interdit l'introduction d'« une nouvelle génération » de conseillers fédéraux en diplomatie économique. Elle soutient aussi que l'accord de coopération ne concerne pas des matières réglées par la loi, ne grève pas l'État fédéral ni les régions et ne lie pas non plus des Belges individuellement. La requérante observe que le point de vue actuel de la partie adverse est choquant, étant donné que l'autorité fédérale considère qu'un accord de coopération tel que celui du 17 juin 1994 ne contient que des modalités pratiques et ne requiert pas l'assentiment parlementaire. La requérante cite une note juridique de la partie adverse du 7 mai 2013 à la Conférence interministérielle « Politique étrangère », dans laquelle il est soutenu, de manière motivée, qu'un nouvel accord de coopération pour les représentants diplomatiques des communautés et des régions ne requiert pas non plus d'assentiment parlementaire. Par application du principe *nemo auditur turpitudinem suam allegans*, la partie adverse ne peut, selon la requérante, s'appuyer maintenant sur l'absence d'un tel assentiment parlementaire. Cela va également à l'encontre des principes de loyauté fédérale que l'autorité fédérale se doit de respecter.

À supposer même que l'accord de coopération ne soit pas encore entré en vigueur, à défaut d'assentiment parlementaire, la requérante estime

subsidiairement que l'autorité fédérale ne peut aller à l'encontre de l'objet et du but de l'accord de coopération précité, parce qu'il s'agit de l'interprétation commune de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3^o, LSRI. À cet égard, la requérante attire également l'attention sur le principe *patere legem quam ipse fecisti*, sur le principe de la confiance ainsi que sur le principe de l'exécution de bonne foi, à propos de la situation comparable des traités qui ne sont pas encore entrés en vigueur, et sur l'exigence de loyauté fédérale.

La requérante conteste également le fait que l'accord de coopération du 17 juin 1994 n'affecterait pas la possibilité de désigner des attachés économiques et commerciaux fédéraux, dès lors que l'article 7 dispose que les attachés économiques et commerciaux, en d'autres termes tous les attachés, sont désignés exclusivement par les régions et qu'il ressort clairement de l'historique qu'il n'était pas envisagé que l'autorité fédérale procède encore à la désignation de représentants économiques à l'étranger.

Appréciation

34. L'article 7.1 de l'accord de coopération du 17 juin 1994 mentionné dans le moyen s'énonce comme suit :

« Les attachés économiques et commerciaux sont exclusivement désignés par les Régions ».

35. L'arrêté royal attaqué ne change rien à la possibilité dont disposent les régions, conformément à l'accord de coopération du 17 juin 1994, de désigner des représentants qui participent aux missions belges à l'étranger et qui, sauf objection du pays d'accueil, jouissent d'un statut diplomatique.

L'arrêté attaqué n'affecte pas la compétence des régions de nommer ses propres attachés économiques et commerciaux, avec notamment pour mission de promouvoir les entreprises exportatrices et de promouvoir les contacts entre ces entreprises et les partenaires étrangers.

36. Ainsi qu'il a déjà été constaté dans le cadre de la discussion du premier moyen, l'arrêté royal attaqué n'a, en outre, pas pour objet de désigner à nouveau des représentants fédéraux, chargés de la politique des exportations qui a été attribuée aux régions, et plus particulièrement d'une mission qui consisterait à promouvoir et à assister les entreprises exportatrices. Au contraire, en adoptant l'arrêté attaqué, en l'espèce, la partie adverse entend uniquement désigner des conseillers qui l'informent.

37. Ainsi que l'a également démontré l'examen du premier moyen, les tâches confiées par l'arrêté attaqué aux conseillers en diplomatie économique n'affectent, par conséquent, en aucune manière ce qui a été convenu dans l'accord de coopération du 17 juin 1994, dès lors qu'ils ont une mission purement informative et qu'ils ne sont, à aucun égard, des attachés économiques et commerciaux. La seule circonstance que les communications et les réponses que les conseillers transmettent concernent des informations « susceptibles de contribuer au développement des relations sociales, économiques, commerciales et financières entre la Belgique et l'étranger », ne change rien à la constatation que cette mission purement informative des conseillers diffère nettement de la mission des attachés économiques et commerciaux régionaux.

38. Il découle de ce qui précède que le moyen part d'un postulat erroné quant aux faits. Cette constatation suffit pour rejeter le moyen, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner si et dans quelle mesure le contenu de l'accord de coopération du 17 juin 1994 entre les parties à la présente affaire, renferme des dispositions contraignantes dont on peut exiger l'exécution devant le Conseil d'État.

39. Le deuxième moyen est rejeté.

C. Troisième moyen

Point de vue des parties

40. Le troisième moyen est tiré de la violation du principe de proportionnalité, du principe du raisonnable et du « principe de la loyauté fédérale (article 143 de la Constitution) ».

Selon la requérante, la partie adverse méconnaît le principe de la loyauté fédérale dans la phase d'élaboration de l'arrêté attaqué en ce qu'elle ne l'a jamais informée de son intention d'adopter l'arrêté attaqué alors que s'est tenue, le 7 novembre 2012, une réunion de la Conférence interministérielle de politique étrangère et qu'à ce moment-là, l'arrêté attaqué était déjà en cours d'élaboration et aurait, par conséquent, pu être inscrit à l'ordre du jour.

La requérante estime, par ailleurs, qu'il est indéniable que l'arrêté attaqué complique le travail des représentants économiques des régions à l'étranger. Elle souligne que du fait de l'introduction d'une nouvelle fonction de conseiller en diplomatie économique, il est impossible pour les partenaires commerciaux étrangers, qui ne sont clairement pas au courant des finesses de la réforme de l'État belge, de savoir avec qui ils doivent communiquer en matière de commerce extérieur et à qui ils peuvent communiquer des informations utiles sur ce point. Dans cette mesure, il y a dès lors un effet direct et sensiblement négatif sur la compétence régionale en matière de commerce extérieur.

En créant, en l'absence de toute concertation préalable avec les régions, une nouvelle fonction de conseiller en diplomatie économique, chargé d'une mission qui s'étend bien au-delà des modestes compétences fédérales résiduelles en matière de commerce extérieur, et ce après que tous les attachés économiques et commerciaux aient été transférés de l'État belge aux régions du fait de l'accord de coopération du 17 juin 1994, la partie adverse méconnaît, selon la partie requérante, les principes qu'elle a invoqués.

41. La partie adverse répond que la requérante n'avance aucun élément à l'appui de son assertion selon laquelle les partenaires commerciaux

étrangers ne sont « clairement » pas au courant des finesses de la réforme de l'État belge. Selon la partie adverse, le risque évoqué par la requérante est exclu par le fait que les conseillers en diplomatie économique « sont choisis parmi les personnalités établies à l'étranger susceptibles de pouvoir contribuer au développement des relations sociales, économiques, commerciales et financières entre la Belgique et l'étranger » et en raison des conditions de nomination énumérées à l'article 2 de l'arrêté attaqué.

La partie adverse constate que la requérante omet également de fournir une quelconque preuve de son assertion selon laquelle il est impossible pour les partenaires commerciaux étrangers de savoir avec qui ils doivent communiquer en matière de commerce extérieur. La partie adverse souligne que les conseillers en diplomatie économique communiquent avec le Ministre des Affaires étrangères, avec le chef de poste diplomatique ou consulaire belge ou avec les représentants des régions. L'information ainsi collectée est ensuite transmise par la voie appropriée à l'Agence pour le Commerce extérieur, qui dépend, par ailleurs, partiellement de la partie adverse et qui transmettra l'information pertinente aux personnes adéquates.

Pour la partie adverse, l'arrêté attaqué n'affecte en rien l'efficacité des représentants économiques et commerciaux flamands à l'étranger, ceux-ci pouvant exercer, sans restriction aucune, les compétences qui leur reviennent.

Concernant la prétendue méconnaissance des règles énoncées dans l'accord de coopération du 17 juin 1994, la partie adverse observe que le préambule de cet accord n'impose aucune obligation à l'autorité fédérale de faire connaître son intention d'adopter un règlement, tel que l'arrêté attaqué. La partie adverse observe en outre que l'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État s'oppose à ce que la requérante invoque la violation de règles ou prescriptions inscrites dans un accord de coopération.

La partie adverse observe enfin que, puisqu'elle s'en est tenue à l'exercice de sa compétence fédérale, aucun des principes et dispositions invoqués ne peut l'obliger à informer la requérante de son intention d'adopter l'arrêté attaqué.

42. À supposer même que la partie adverse soit restée dans les limites de sa compétence, la partie intervenante estime que les dispositions de l'arrêté attaqué sont à l'origine d'un conflit d'intérêts au sens de l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution entre les régions et l'État fédéral. Elle relève, d'une part, que la création de la fonction de conseiller en diplomatie économique complexifie la représentation des différentes entités à l'étranger et complique, en outre, les tâches des représentants économiques régionaux et elle indique, d'autre part, ne pas avoir la certitude que lui sera transmise l'information reçue par ces conseillers du fait de leur compétence d'information étendue, laquelle information la concerne.

La partie intervenante signale encore, à cet égard, qu'elle ne trouve pas dans l'arrêté attaqué un fondement juridique qui démontrerait que la partie adverse peut faire appel à des conseillers l'informant au sujet de matières relevant de la compétence des régions.

43. La requérante indique, dans son mémoire en réplique, que lorsqu'elle a déposé sa requête, elle ne pouvait évidemment pas produire de preuves de la confusion de la part des partenaires commerciaux étrangers et qu'au moment du dépôt du mémoire en réplique également, des conseillers en diplomatie économique n'avaient encore été nommés que dans quelques pays seulement.

Elle insiste sur le fait qu'elle craint une certaine confusion auprès des partenaires étrangers (autorité et privé) parce qu'il ne leur sera pas aisé de savoir avec qui ils doivent nouer des contacts et qui ils doivent informer. Elle dit ne pas faire une confiance aveugle dans les connaissances et l'objectivité des nouveaux conseillers en diplomatie économique, qui devront expliquer aux parte-

naires commerciaux étrangers en quoi leur intervention est conforme à la réforme de l'État belge et où ils se situent précisément par rapport aux représentants économiques et commerciaux régionaux.

La requérante attire, par ailleurs, l'attention sur le fait que lorsque la politique de l'autorité fédérale interfère de manière déraisonnable avec la politique d'une autorité régionale, le principe de proportionnalité devient un critère de compétence. Pour la requérante, l'instauration des conseillers en diplomatie économique complique sensiblement la mise en œuvre efficace par les régions de la politique des relations commerciales extérieures qui leur a été confiée. Elle estime que tant la fonction que la dénomination des nouveaux conseillers en diplomatie économique compliquent inutilement la légitimation des représentants économiques et commerciaux régionaux à l'étranger, de sorte qu'on est en présence d'une méconnaissance du principe de proportionnalité et du principe du raisonnable.

44. Dans son dernier mémoire, la requérante se demande quelle peut être l'utilité des conseillers en diplomatie économique pour la partie adverse si leur rôle se limite à la fourniture d'informations relatives au soutien financier et en termes d'assurance des risques du commerce extérieur ainsi qu'aux normes de la politique commerciale multilatérale, d'autant qu'il ressort des conditions de nomination que l'on n'attend pas, de leur part, des compétences spécifiques en la matière. C'est justement en raison de l'étendue de la mission dont ils sont chargés dans l'arrêté attaqué, précisément parce qu'ils ne connaissent pas les finesses de la réforme de l'État belge et que la partie adverse ne donne pas d'instructions restrictives qu'ils risquent, dans la pratique, d'empiéter sur la mission des représentants économiques régionaux à l'étranger. La requérante continue, par conséquent, de soutenir que si l'utilité des conseillers en diplomatie économique est très faible et non établie, il existe, par contre, un risque bien plus grand de confusion au niveau des partenaires commerciaux étrangers, si bien que l'instauration de cette nouvelle fonction est effectivement contraire aux principes décrits dans le troisième moyen.

45. Dans son dernier mémoire, la partie adverse souligne qu'elle n'a jamais prétendu que les conseillers en diplomatie économique pourraient jouer un rôle proactif, « bien au contraire ». Il va cependant de soi, selon la partie adverse, que les conseillers peuvent, via leurs réseaux, recueillir de nouvelles informations dans le cadre de leur fonction et les communiquer au ministre des Affaires étrangères, aux chefs de poste belges et, si ces derniers le souhaitent, aux représentants des régions, et ce sans outrepasser les limites de leur fonction. Pour le surplus, la partie adverse estime que les critiques de la requérante et de la partie intervenante ne sont que des critiques d'opportunité et que le « risque de confusion » n'est en aucun cas démontré.

Appréciation

46. Le principe de la loyauté fédérale, lu en combinaison avec le principe du raisonnable et de la proportionnalité, signifie que chaque législateur est tenu, dans l'exercice de sa propre compétence, de veiller à ce que, par son action, l'exercice des compétences des autres législateurs ne soit pas rendu impossible ou exagérément difficile.

47. Ici aussi, la requérante se fonde sur le postulat erroné selon lequel les conseillers en diplomatie économique peuvent jouer un rôle plus actif, excédant la simple information.

48. Si un conseiller en diplomatie économique devait suivre cette lecture, il agirait en violation de sa mission telle qu'elle est décrite dans l'arrêté royal attaqué du 24 janvier 2013 – lu en conformité avec les règles répartitrices de compétences – et s'exposerait éventuellement à ce qu'il soit mis un terme à sa désignation, en application de l'article 9 de cet arrêté royal. Il convient de rappeler qu'en vertu de l'arrêté attaqué, les conseillers en diplomatie économique peuvent uniquement mettre à disposition du ministre, des chefs de poste diplomatique et consulaire et – s'ils le souhaitent – des représentants des régions, leurs

connaissances et leur expérience en ce qui concerne les matières sociales, économiques, commerciales ou financières.

Le fait qu'un conseiller en diplomatie économique puisse intervenir en dehors de sa compétence ne porte toutefois pas atteinte à la régularité de l'arrêté royal réglant son statut.

49. Il convient ensuite de constater, comme le fait la partie adverse, que la requérante confond critique de légalité et critique d'opportunité. La circonstance que l'existence de conseillers fédéraux peut être source de confusion et que l'arrêté n'a pas fait l'objet d'une délibération préalable lorsqu'il était à l'état de projet, ne permet pas de conclure que la partie adverse a méconnu le principe de proportionnalité en tant que règle répartitrice des compétences, lequel suppose que la requérante démontre que l'intervention de la partie adverse entrave à ce point l'exercice de ses activités qu'il en est devenu impossible ou exagérément difficile.

L'éventuelle confusion concernant la mission différente des conseillers en diplomatie économique et des attachés commerciaux ne fait que s'ajouter à la potentielle confusion déjà existante quant aux missions spécifiques des diplomates fédéraux et des représentants internationaux des trois régions. Ni la requérante ni la partie intervenante n'apportent la preuve que cette confusion ne peut être maîtrisée et ne démontrent en tout cas pas que l'exercice de leurs compétences est rendu impossible ou exagérément difficile par l'arrêté attaqué, ni qu'elles ne peuvent plus mener une politique efficace dans les matières de leur ressort.

Lorsque la requérante met en doute l'utilité des conseillers en diplomatie économique, elle confond également critique de légalité et critique d'opportunité. La note de politique du 14 mai 2002 citée au point 3.4 indiquait que trois options se présentaient pour régler le sort des conseillers du commerce extérieur. Selon cette note, la suppression du système pouvait également être envisagée, notamment parce que l'utilité de ces conseillers était contestée et que les

postes diplomatiques continueraient de toute façon à soigner leur réseau de contact. La question de savoir si l'instrument finalement choisi dans le cadre de l'arrêté présentement attaqué – conseillers en diplomatie économique à l'étranger non rémunérés, qui opèrent parallèlement aux postes diplomatiques et qui ne font pas rapport aux services compétents comme le Ducroire mais directement au ministre lui-même – est le plus efficace et témoigne d'un choix judicieux du gouvernement est une question qui relève du contrôle du parlement et non du Conseil d'État.

50. Le moyen manque en droit.

D. Quatrième moyen

Exposé du moyen

51. La requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article 167 de la Constitution ainsi que de l'« excès de pouvoir ».

Pour la requérante, une interprétation extensive des mots « dirige les relations internationales » est exclue. Selon la requérante, l'article 167 de la Constitution ne peut se lire en ce sens que la partie adverse est autorisée à créer de nouvelles fonctions diplomatiques économiques dans le domaine de compétence du commerce extérieur qui revient pour ainsi dire exclusivement aux régions. La requérante indique en outre qu'« il n'existe aucune certitude que les conseillers en diplomatie économique revêtent un caractère diplomatique », ce qui est un signe supplémentaire de ce que la partie adverse a outrepassé ses compétences en introduisant cette nouvelle fonction.

52. Pour la partie intervenante, il est sans importance que l'arrêté attaqué mentionne expressément ou non qu'il se fonde sur l'article 167 de la Constitution, puisqu'il doit être en conformité avec les normes hiérarchiquement supérieures.

Elle se rallie au point de vue de la requérante selon lequel la partie adverse ne peut se prévaloir de l'article 167 de la Constitution pour contourner l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3^o, LSRI.

53. Dans son dernier mémoire, la requérante maintient l'idée que – certainement à la lumière du « risque de confusion » – les quelques compétences matérielles résiduelles de l'État belge ne lui permettent pas de créer une nouvelle fonction de conseillers en diplomatie économique, d'autant qu'il n'existe aucun lien organique entre ces conseillers et les services consulaires et diplomatiques.

Appréciation

54. Tout d'abord, force est de constater que la requérante ou la partie intervenante n'allègue pas que l'arrêté royal attaqué porterait atteinte à leur compétence de légiférer, conformément à l'article 167, § 1^{er}, de la Constitution, tant sur le plan interne que sur le plan externe, dans les matières qui relèvent de leurs compétences exclusives, y compris la conclusion de traités.

Elles ne soutiennent pas non plus que l'autorité fédérale s'approprie, par l'intermédiaire de l'arrêté royal attaqué, le pouvoir de légiférer, sur le plan interne ou sur le plan externe, dans des matières qui relèvent des compétences des régions, comme les compétences en matière d'économie.

55. Le Conseil d'État estime que le moyen n'apporte rien de plus à ce qui a déjà été examiné et jugé dans le cadre de l'appréciation du premier et du troisième moyen. Il est non fondé par identité de motifs.

E. Cinquième moyen

Exposé du moyen

56. Enfin, la requérante prend un cinquième moyen de la violation de l'article 107 de la Constitution et de « l'excès de pouvoir ».

Il est communément admis, indique la requérante, qu'en vue d'assurer l'exécution de cette disposition constitutionnelle, le Roi jouit d'un pouvoir réglementaire indépendant qui lui permet d'adopter des arrêtés réglementaires. La requérante conteste cependant que les conseillers en diplomatie économique soient des agents au sens de la disposition constitutionnelle précitée. Selon la requérante, les agents sont des personnes qui travaillent pour l'autorité, en l'espèce pour l'administration fédérale de l'État, dans le cadre d'un emploi à titre définitif ou non.

Même si les conseillers en diplomatie économique pouvaient être considérés comme des agents au sens de l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, le simple pouvoir du Roi de nommer des agents aux relations extérieures n'implique pas, selon la requérante, que de nouveaux agents puissent être nommés avec des compétences en matière de commerce extérieur, domaine revenant aux régions. La partie adverse va de cette façon à l'encontre d'une lecture raisonnable de l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, combiné avec le principe de proportionnalité et avec le principe de loyauté fédérale.

57. La partie intervenante estime que l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3°, LSRI constitue une exception au pouvoir de nomination que le Roi détient en vertu de l'article 107 de la Constitution. Elle est également d'avis que la partie adverse a violé cet article de la Constitution en adoptant l'arrêté attaqué.

58. Dans son mémoire en réplique, la requérante maintient son point de vue selon lequel l'article 107 de la Constitution ne peut pas servir de fondement juridique à l'arrêté attaqué et que les conseillers en diplomatie économique ne sont pas des agents.

Elle reconnaît qu'un système de mandat temporaire – pour une haute fonction dans l'administration – n'est pas, par définition, inconciliable avec la notion d'« agent » ou avec une fonction statutaire, mais elle ne saurait admettre que le titulaire d'un mandat temporaire, entièrement gratuit, reçoive la qualification d'agent. Elle attire une nouvelle fois l'attention sur le fait que le Roi ne peut en tout cas pas créer de nouvelles catégories d'agents en matière de commerce extérieur, puisque, dans ce domaine, l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3^o, LSRI contient une exception à son pouvoir de nomination.

59. Dans son dernier mémoire, la requérante soutient que le nœud du dossier tient en ce que les conseillers en diplomatie économique ne sont pas des agents, si bien qu'il est erroné d'invoquer l'article 107 de la Constitution, ou bien ne satisfont pas aux caractéristiques élémentaires d'un agent, de sorte que l'article 107 est violé. En juger autrement impliquerait que le Roi peut purement et simplement ignorer toutes les mesures de protection et toutes les caractéristiques d'un agent.

Appréciation

60. L'article 107 de la Constitution dispose :

« Le Roi confère les grades dans l'armée.
Il nomme aux emplois d'administration générale et de relation extérieure, sauf les exceptions établies par les lois.
Il ne nomme à d'autres emplois qu'en vertu de la disposition expresse d'une loi ».

61. Aux termes de l'arrêté attaqué, les conseillers en diplomatie économique sont nommés par le Roi, sur la proposition du Ministre des Affaires étrangères (art. 1^{er}). Ils sont choisis parmi les personnes établies à l'étranger (art. 1^{er}). Ils exercent leurs fonctions sous le contrôle et l'autorité du chef de poste de la juridiction où ils sont accrédités (art. 5) et exercent leur mandat exclusivement dans cette juridiction (art. 6). Ils sont nommés pour un mandat renouvelable de quatre ans (articles 6 et 7).

Selon le Conseil d'État, les conseillers, visés dans l'arrêté royal attaqué, sont des agents relevant de l'administration des relations extérieures au sens de l'article 107, aliéna 2, de la Constitution. Il n'est pas requis, comme semble le prétendre la requérante, que le statut de ces agents prescrive qu'ils sont rémunérés ou qu'ils sont nommés à titre définitif.

62. Le Roi puise son pouvoir de nommer ces agents directement de l'article 107 de la Constitution.

63. Ce pouvoir implique qu'il peut élaborer un statut pour les conseillers en diplomatie économique et fixer les conditions de nomination ainsi que leurs missions, tant que la partie adverse n'outrepasse pas ainsi ses compétences matérielles, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence, ainsi que l'a montré l'examen du premier moyen.

64. La question de savoir si par l'arrêté attaqué, la partie adverse ignore « toutes les mesures de protection et toutes les caractéristiques d'un agent », comme l'observe la requérante dans son dernier mémoire, concerne l'applicabilité et le respect de règles distinctes de l'article 107 de la Constitution qui ne sont pas invoquées dans le moyen, comme les exigences en matière d'égalité d'accès à la fonction publique, par exemple. En d'autres termes, elle ne concerne pas le fondement juridique de l'arrêté attaqué.

65. Le moyen n'est pas fondé.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État rejette le recours.

2. Les dépens du recours en annulation, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Les dépens de l'intervention, liquidés à la somme de 125 euros, sont mis à la charge de la partie intervenante.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 27 décembre 2016 par le Conseil d'État, Ve chambre, composée de :

Geert Van Haegendoren,	président de chambre,
Jan Clement,	conseiller d'État,
Pascale Vandernacht,	conseiller d'État,
assistés de	
Frank Bontinck,	greffier.

Le greffier

Le président

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren