

L'IMPACT DE LA FÉDÉRALISATION DE LA BELGIQUE SUR LES RELATIONS DIPLOMATIQUES BILATÉRALES (*)

PAR

Jean SALMON

PROFESSEUR

À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

1. A la suite des modifications apportées à la Constitution belge le 5 mai 1993, la Belgique est devenue un État fédéral dont les entités fédérées sont des communautés linguistiques et des régions. La présente contribution s'attachera à déterminer comment les relations bilatérales établies par les communautés et les régions avec des États étrangers sont organisées et comment elles se conjuguent avec le système traditionnel des relations diplomatiques et consulaires de la Belgique. Nous ne traiterons pas de la représentation des entités fédérées dans les organisations internationales qui fait l'objet d'une autre contribution au présent numéro spécial de la *Revue*.

Selon l'article 66 de la Constitution de 1831 (art. 107 de celle de 1994) :

« Le Roi (...) nomme aux emplois d'administration générale et de relation extérieure, sauf les exceptions établies par les lois ».

Cette disposition constitutionnelle n'a pas été modifiée. Les relations diplomatiques et consulaires de la Belgique relèvent donc d'une manière inchangée du pouvoir fédéral.

Toutefois les communautés et les régions ont établi progressivement certaines pratiques, leur permettant d'organiser de manière autonome le prolongement externe de leurs compétences internes et d'être représentées par

(*) Nous tenons à remercier les personnes suivantes qui ont bien voulu répondre à nos questions et qui nous ont procuré de précieux renseignements nous permettant de réaliser la présente contribution : M. l'ambassadeur B. de la Kethulle de Rihove, Chef du Service des relations avec les communautés et les régions, Direction générale de la politique, Ministère des Affaires étrangères, M. Guy Genot, directeur de la chancellerie et du contentieux, Ministère des Affaires étrangères, M. Charles-Étienne Lagasse Directeur d'administration et M. Pierre Tonneau, chef de service, Commissariat général aux relations internationales, M^{me} Diane Verstraeten, directeur-général, Departement Coördinatie, Administratie externe betrekkingen, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, M. Olivier Waelbroeck, conseiller diplomatique au cabinet du Ministre Président du Gouvernement wallon.

des fonctionnaires de leur choix dans les relations extérieures. Les modalités de cette organisation et leur relations avec l'exercice par le Roi de ses compétences traditionnelles en matière diplomatique et consulaire feront l'objet de la présente contribution.

I. L'ORGANISATION INTERNE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DANS LES COMMUNAUTÉS ET LES RÉGIONS

A. *Les communautés*

2. On se souviendra tout d'abord que les communautés se sont vu reconnaître progressivement des compétences dans les domaines suivants : les matières culturelles, les matières personnalisables, l'enseignement dans certaines limites et la coopération internationale dans les matières citées ci-avant (voir article 127 § 1^{er}, 128 et 130 de la Constitution de 1994).

3. Dès l'octroi des premières compétences en matière culturelle, le Conseil Culturel de la Communauté française adopta le 19 décembre 1979 un décret créant un Commissariat général à la coopération internationale de la Communauté française (1) ; ce décret fut remplacé par celui du 1^{er} juillet 1982 (2).

L'article 2 du décret dispose :

« le Commissariat général est chargé de la préparation des relations internationales et de l'exécution des tâches qu'elle comporte, dans les matières relevant des attributions de la Communauté française. Il remplit les missions qui lui sont confiées par l'Exécutif de la Communauté française ».

Le Conseil de la Communauté néerlandaise a créé par le décret du 8 juillet 1980 une institution publique dénommée Commissariat général pour la coopération culturelle internationale de la Communauté culturelle néerlandaise en Belgique.

Par un décret du 28 juin 1985 (3), l'institution devint commissariat général pour la coopération internationale de la communauté flamande (Commissariaat-generaal voor de Internationale Samenwerking van de Vlaamse Gemeenschap). Comme l'article 1^{er} du décret visait aussi bien l'art. 107 *quater* de la Constitution de 1831 (aujourd'hui article 3 de la Constitution) concernant les régions, que l'article 59 *bis* de cette Constitution (aujourd'hui article 127 § 1^{er}) concernant les communautés, le Commissariat se voyait donc chargé d'exécuter des tâches à la fois communautaires et régionales. Le commissariat était chargé d'exécuter les décisions prises par l'Exécutif

(1) *Monit.* 23 janvier 1980 ; reproduit aussi dans *R.B.D.I.* 1981/1982, chronique n° 1626, p. 765.

(2) *Monit.* 31 août 1982.

(3) *Monit.* 20 août 1985.

flamand (4). Ce Commissariat général a été intégré dans le ministère de la Communauté flamande par un décret du 12 décembre 1990 (5)

La Communauté germanophone a créé de même un Commissariat de l'exécutif de la Communauté germanophone dirigé par un secrétaire-général.

B. Les régions

4. En vertu de l'article 3 (anciennement article 107*quater*) de la Constitution, la Belgique comprend trois régions : la région wallonne, la région flamande et la région bruxelloise. Une loi spéciale détermine les attributions des organes régionaux.

Aux termes de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (6), modifiée le 8 août 1988 (7) et le 16 juillet 1993 (8), les matières visées à l'article 3 (anciennement 107*quater*) qui relèvent de la compétence des gouvernements régionaux portent sur des aspects déterminés des domaines suivants : l'aménagement du territoire, l'environnement et la politique de l'eau, la rénovation rurale et la conservation de la nature, le logement, la politique agricole, l'économie, la politique de l'énergie, certaines relations avec les pouvoirs subordonnés, la politique de l'emploi, les travaux publics et les transports. Le Gouvernement fédéral conserve cependant souvent certaines compétences dans les mêmes domaines et de nombreux mécanismes de concertation sont élaborés ou prévus.

5. Le ministre de la Région wallonne, chargé des Relations extérieures est flanqué d'une Administration des Relations extérieures de la Région Wallonne (créée en 1983), à la tête de laquelle se trouve un Directeur (DARE).

Pour la région flamande on a vu ci-dessus (§ 3) que le commissariat général pour la coopération internationale de la communauté flamande fonctionne à la fois pour la Communauté et pour la Région.

Dans la Région de Bruxelles-Capitale on trouve un Administrateur général du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

C. Création de représentants / délégués des communautés

6. Avant les transformations constitutionnelles, la Belgique ne prévoyait que rarement, au sein de ses missions diplomatiques, un attaché spécialisé en matières culturelles. En 1977 par exemple, il n'y avait que 7 diplomates

(4) Voy. *R.B.D.I.* 1987, chronique n° 1864, p. 359.

(5) *Monit.* 21 décembre 1990. Ces dispositions entrèrent en vigueur le 21 décembre 1990 par décret du Gouvernement flamand de la même date (*Monit.* 21 décembre 1990).

(6) *Monit.* 15 août 1980.

(7) *Monit.* 13 août 1988.

(8) *Monit.* 20 juillet 1993.

exclusivement chargés de ces problèmes. Ils étaient en poste à Londres, Paris, La Haye, Rome, Washington, Bonn et Kinshasa (9). Ils exerçaient leur mission de manière unitaire, c'est-à-dire concernant la culture des trois communautés du pays.

Très rapidement, les communautés ont réclamé la possibilité d'envoyer à l'étranger, des attachés culturels propres à chaque communauté (10). Le ministère des Affaires étrangères n'était guère enthousiaste. Au début de 1983, en dépit de la réforme de l'État de 1980, le ministre des Relations extérieures prévoyait simplement

« il a été convenu en octobre 1982 avec les ministres communautaires, compétents pour les matières culturelles, qu'ils seraient associés à la désignation des diplomates qui s'occupent plus particulièrement des affaires culturelles » (11).

7. Le 28 mars 1984, au cours d'un débat au Sénat, le ministre des Relations extérieures fit connaître son accord pour que les attachés culturels soient désormais des représentants des communautés

« En ce qui concerne les relations culturelles avec l'étranger, je suis d'accord pour dire que la fonction d'attaché culturel ne doit plus être exercée par un diplomate professionnel. Je suis disposé à laisser à chaque communauté le soin de désigner ses propres attachés culturels. Ils peuvent obtenir un bureau à l'ambassade et bénéficier du statut diplomatique ; de toute façon, ils assumeront leurs fonctions en toute indépendance. Ils devraient toutefois fonctionner sous la direction administrative de l'ambassadeur » (12).

Cette volonté ministérielle fut concrétisée en 1986-1987 dans divers protocoles entre le ministre des Relations extérieures et les ministre — président de chaque Communauté relatifs au statut des représentants des communautés à l'étranger dont on reparlera plus loin (13).

8. La volonté de la Communauté française d'être représentée comme telle à l'étranger s'est traduite par la création d'un certain nombre de représentations (appelées parfois délégations).

En date du 15 septembre 1994 la Communauté française est représentée à Paris (Délégation générale aux Affaires multilatérales et francophones), à Québec (Délégation Wallonie-Bruxelles), à Genève (Délégation auprès des organisations internationales et de la Suisse), à Kinshasa (Délégation Wallonie-Bruxelles), à Tunis, Dakar, à Bâton Rouge en Louisiane, à Prague et à Bruxelles auprès de l'Union européenne (au sein de la représentation permanente de la Belgique). Les représentations à Tunis et à Prague sont rat-

(9) Voy. *R.B.D.I.* 1980, chronique n° 1358, p. 453.

(10) Voy. ENGEC, R., « De quelques avatars des compétences internationales des communautés et des régions belges », *R.B.D.I.*, 1984-1985, 529 et ss. spéc. pp. 552 et ss.

(11) *Bull. Q.R.*, Chambre, 1982-1983, n° 17, 1^{er} mars 1983.

(12) *C.R.A.*, 28 mars 1984, p. 711 reproduit aussi dans *R.B.D.I.*, 1986, chronique n° 1728, p. 412.

(13) Voir § 12.

tachées aux ambassades belges (14). La dénomination « délégation » utilisée par la Communauté française est contestée par l'autorité fédérale qui estime qu'elle n'est pas conforme au Protocole du 25 juillet 1988 (voyez *infra* § 12).

En date du 20 juillet 1994, la Communauté flamande a nommé des attachés à Washington, à La Haye, à Vienne et auprès de l'Union européenne (à Bruxelles). La représentation à Vienne sera localisée dans la Maison flamande (Vlaams Huis). Les autres sont rattachées aux ambassades et à la représentation permanente belges. L'entrée en service de ces agents est fixée au 1^{er} octobre 1994. Une décision quant à la désignation d'attachés à Tokio et à Barcelone interviendra probablement à la fin de l'année 1994. L'attaché à Barcelone sera localisé dans une Maison flamande dont la création est prévue.

D. Création d'attachés ou conseillers commerciaux

9. Sans attendre l'extension de ses compétences dans le domaine du commerce extérieur, la région wallonne avait déjà, en 1987, commencé à établir certaines missions à l'étranger, en concertation avec la Communauté française. Une décision de principe fut prise par les deux exécutifs de la Communauté française et de la Région wallonne le 9 octobre 1986 d'implanter des représentations communes à Paris, à Québec, en Afrique occidentale, en Amérique latine et à Stuttgart. Un protocole du 23 février 1987 vint concrétiser cette décision (15).

Mais une extension des représentants des régions allait s'effectuer par une autre voie, celle des attachés commerciaux.

10. Dans les années 1970, la Belgique connaissait deux types de fonctions relevant du domaine commercial :

— d'une part les conseillers ou attachés commerciaux. Comme l'exposait en 1970 le ministre du Commerce extérieur, en réponse à une question parlementaire :

« Il s'agit d'un membre du personnel de la carrière du service extérieur adjoint à une mission diplomatique ou consulaire belge à l'étranger où il est particulièrement chargé des questions touchant les relations commerciales et économiques entre la Belgique et le territoire couvert par la juridiction du poste.

En sa qualité de diplomate de carrière, il figure sur la liste diplomatique ou consulaire du poste. » (16)

(14) En 1990 il existait aussi des représentations à Rome, Washington, Rio de Janeiro et Alger (voyez l'édition 1990 du *Guide des ministères*) qui ont été depuis lors supprimées pour raison d'économie.

(15) Extrait du Conseil régional wallon, session 1987-1988, 30 octobre 1987, 4-II-b (1987-1988 n° 3) annexe 1 ; texte reproduit aussi à la *R.B.D.I.*, 1991, 289.

(16) *Bull. Q.R.*, Chambre, 1969-1970, n° 22 du 31 mars 1970, reproduit aussi dans *R.B.D.I.*, 1972, chronique n° 569, p. 319.

Cette pratique trouvait un appui dans l'arrêté royal du 14 janvier 1954 portant règlement organique du Ministère des Affaires étrangères et dont l'article 17 disposait que le ministre des Affaires étrangères peut désigner un ou plusieurs des agents adjoints à un poste diplomatique pour accomplir, sous la direction et la responsabilité du chef de poste, les tâches de caractère commercial .

— d'autre part les prospecteurs commerciaux. Dans la même réponse le ministre expliquait :

« Le prospecteur commercial est un agent auxiliaire engagé sous contrat pour une période indéterminée, soit en Belgique soit sur place.

Il est adjoint à une mission diplomatique ou consulaire belge à l'étranger pour promouvoir l'expansion commerciale de la Belgique par la recherche de débouchés, principalement à la demande de l'Office belge du commerce extérieur.

Il exerce son activité sous la responsabilité du chef de poste. Sa qualité d'agent auxiliaire ne l'autorise pas à figurer sur la liste diplomatique ou consulaire du poste. » (17)

Les prospecteurs commerciaux ont pris au cours des quinze dernières années une importance grandissante : 97 en 1972, ils étaient 123 en 1975, 144 depuis 1980 (18). Ils ne bénéficiaient pas d'un régime statutaire ; c'étaient des contractuels. Les droits et obligations de chaque agent de nationalité belge étaient définis dans son contrat, en conformité avec la législation belge sur le contrat de travail ou le contrat d'emploi. Quant aux étrangers, c'était la loi ou la coutume locale qui leur était applicable (19).

A la fin 1986 leur statut a été réaménagé et leur dénomination est devenue « attachés commerciaux » (20). Ce changement de nom ne signifiait cependant pas l'octroi d'un statut diplomatique ou consulaire. Comme le déclarait le ministre des Relations extérieures en réponse à une question parlementaire en 1987 :

« ... ils ne peuvent être assimilés aux diplomates qui bénéficient d'un statut spécifique et pour lesquels les qualifications de recrutement, la formation ainsi que la mission sont totalement différents de ceux des attachés commerciaux. Ces derniers ne doivent d'ailleurs pas nécessairement avoir la nationalité belge pour bien remplir leur tâche » (21).

(17) *Ibidem.*

(18) *Voy. R.B.D.I.*, 1977, chronique n° 1182, p. 653 ; 1978-1979, chronique n° 1302, p. 633 ; 1980, chronique n° 1358, p. 452 ; 1981-1982, chronique n° 1512, p. 581 ; 1984-1985, chronique n° 1658, p. 354 ; 1986, chronique n° 1728, p. 412 ; et 1987, chronique n° 1850, p. 323.

(19) *Voy. R.B.D.I.*, 1969, chronique n° 289, p. 275 ; 1980, n° 1358, p. 452 ; 1981-1982, chronique n° 1512, p. 581 ; et 1987, chronique n° 1850, p. 323.

(20) *R.B.D.I.*, 1989, chronique n° 1978, p. 389 et chronique n° 2007, p. 440.

(21) *Bull. Q.R.*, Chambre, 1987-1988, n° 4 du 3 novembre 1987 reproduit aussi à *R.B.D.I.* 1989, chronique n° 1978, p. 391.

11. Entre 1988 et 1991 il a été procédé à une régionalisation partielle du commerce extérieur : 22 attachés commerciaux ont été transférés aux régions : 8 à la Région wallonne, et 8 à la Région flamande.

Les accords de la Saint-Michel ont prévu que la régionalisation du commerce extérieur serait étendue, le rôle de l'OBCE étant redéfini de manière restrictive. Le pouvoir fédéral conserve cependant des compétences en matière de politique des débouchés et de l'exportation dont l'OBCE constitue le service central (22). Le transfert de l'intégralité du réseau fédéral des attachés commerciaux aux régions fut réalisé à la date du 1^{er} janvier 1994. La Région flamande dispose au 15 septembre 1994 de 67 attachés au total, la Région wallonne de 53 et la Région de Bruxelles-Capitale de 9, soit un total de 129 attachés. Ces chiffres seront peut être en définitive plus élevés, à la suite d'une politique de recrutement en fonction des besoins jugés essentiels par les uns et par les autres. Cette extension devrait cependant rester très modeste pour des raisons budgétaires évidentes.

II. LA COORDINATION DES RELATIONS EXTÉRIEURES DES COMMUNAUTÉS ET LES RÉGIONS AVEC LE MINISTÈRE FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

A. Le statut des représentations (délégations) des communautés

12. Il ne suffisait pas que les communautés — les premières à se lancer dans l'entreprise — désignent des représentants à l'extérieur, pour qu'automatiquement ceux-ci reçoivent un statut diplomatique quelconque de la part des partenaires étrangers. Ces derniers ne connaissent que l'État belge et ne peuvent accorder un statut international qu'à des personnes présentées par des États. Les communautés, puis les régions, ont donc dû s'entendre à ce propos avec le Ministère — aujourd'hui fédéral — des Affaires étrangères.

Un statut fut élaboré, de concert entre le Ministère des Affaires étrangères et les communautés, au moyen de divers accords :

- un protocole entre le ministre des Relations extérieures et le ministre — président de la Communauté française de Belgique du 8 septembre 1986 relatif au statut des représentants de la Communauté française à l'étranger (23) ;
- un accord analogue fut conclu le 23 septembre 1987 avec la Communauté germanophone ;

(22) Voir réponse du ministre du commerce extérieur à une question orale d'un sénateur, le 31 mars 1994, *C.R.A.*, p. 637.

(23) Texte dans *R.B.D.I.* 1986, 299 ou *R.B.D.I.* 1989, chronique n° 1997, p. 421.

- un protocole entre le ministre des Relations extérieures et le ministre communautaire des relations extérieures de l'exécutif flamand conclu le 18 décembre 1986 (24) ;
- un Protocole entre le ministre des Relations extérieures, le ministre des Relations internationales de la Communauté française de Belgique et le ministre des Relations extérieures de la Région wallonne du 25 juillet 1988 relatif au statut des représentants de la Communauté française de Belgique et de la Région wallonne à l'étranger et auprès des organismes internationaux ; ce texte remplace celui du 8 septembre 1986 précité ;
- un Protocole entre le ministre des Affaires étrangères et le Président de l'Exécutif flamand du 9 janvier 1990 portant statut des représentants de la Communauté flamande à l'étranger et auprès des organisations internationales (25) ; ce texte remplace celui du 18 décembre 1986 précité ; son application a été étendue, à partir du 18 mai 1993 aux représentants régionaux ;
- un Protocole entre le ministre des Affaires étrangères et le Président de l'Exécutif de la Communauté germanophone du 24 octobre 1991 relatif au statut des représentants de la Communauté germanophone à l'étranger et auprès des organisations internationales et
- un Protocole entre le ministre des Affaires étrangères et le Président du Collège réuni de la Commission commune de la Région de Bruxelles-capitale et le ministre de la Région de Bruxelles capitale, chargé des relations extérieures du 20 janvier 1994 relatif au statut des représentants des institutions de Bruxelles capitale à l'étranger et auprès des organismes internationaux.

13. Ces divers textes successifs ont une facture commune. Ils règlent divers aspects du statut des dits représentants :

1. *Information du ministre des Affaires étrangères :*

Les communautés (ou les régions) doivent informer le ministre des Affaires étrangères de la décision de nommer un représentant de la Communauté ou de la Région à l'étranger. Cette notification doit préciser le nom de la personne retenue, son lieu de résidence ainsi que le ou les pays ou organismes de sa juridiction.

2. *Notification au ministère des Affaires étrangères de l'État accréditaire :*

Le ministre des Affaires étrangères notifiera aux autorités de l'État tiers les nom et qualité du représentant de la Communauté ou de la Région et

(24) Information tirée d'une réponse du ministre des Relations extérieures à une question parlementaire, *Bull. Q.R., Sénat*, 21 juillet 1987, n° 41, voy. *R.B.D.I.* 1989, chronique n° 1978, p. 388.

(25) *Vlaamse Raad*, doc. 258 (1989-1990/n° 2).

fera inscrire celui-ci sur la liste des agents diplomatiques ou consulaires belges ou des représentants de la Belgique auprès des organismes internationaux, en qualité d'attaché pour la Communauté française et / ou la Région wallonne, d'attaché de la Communauté flamande, d'attaché de la Communauté germanophone ou d'attaché pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Tel est donc la méthode mise au point. Elle est habile. Elle permet, en effet, de maintenir la pratique selon laquelle des relations ne s'établissent, en principe, qu'au travers d'États. L'unité extérieure de l'État étant préservée, rien n'empêchait plus nos partenaires d'accepter que d'autres entités soient représentées au sein des ambassades ou consulats belges. Les communautés et les régions, sans perdre leur autonomie, y gagnent un statut au regard de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques sur lequel nous reviendrons plus loin.

La fonction communiquée est celle d'attaché, en joignant éventuellement, après le nom, le grade de conseiller que le titulaire peut avoir au sein de son administration. Diplomatiquement parlant c'est la fonction qui compte comme pour les attachés militaires, navals, scientifiques, agricoles, etc.

Par son inscription sur la liste, l'attaché fait partie du poste. Le rattachement à l'ambassade, à un consulat ou à une représentation permanente dépend de la localisation de la délégation. Lorsque les délégations sont situées dans les capitales, le rattachement se fera à l'ambassade. Si les locaux de la délégation sont situés dans une autre ville le rattachement à l'ambassade devient problématique. Ceci résulte de l'article 12 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques qui dispose que :

« L'État accréditant ne doit pas, sans avoir obtenu au préalable le consentement exprès de l'État accréditaire, établir des bureaux faisant partie de la mission dans d'autre localités que celles où la mission elle-même est établie. » (26)

Ainsi, début 1993, avec l'accord de l'Allemagne, l'ambassade de Belgique disposait d'un bureau à Cologne et Berlin. Apparemment Ottawa n'a pas donné son accord et la délégation à Québec est rattachée au consulat de Belgique. Ce fut le cas aussi au Brésil, avant la suppression du délégué, dans la ville de Rio.

3. *Canal des instructions et autorité du chef de poste*

Les représentants des communautés ou des régions sont placés sous l'autorité diplomatique du chef de poste et l'informent de leurs activités. Toutefois, ils reçoivent directement leurs instructions et rendent compte de leur travail au(x) seul(s) ministre(s) dont ils dépendent pour les affaires qui sont

(26) Voy. SALMON, J., *Manuel de droit diplomatique*, Bruylant, Bruxelles, 1994, § 285.

de la compétence de la Communauté ou de la Région. En cas de divergence d'instruction sur un point concret, le poste diplomatique doit en référer à Bruxelles. Le Comité de coordination « Affaires étrangères — communautés — régions », soit au niveau ministériel, soit au niveau administratif se saisira dans les meilleurs délais de la question en vue d'envoyer au poste diplomatique les instructions adéquates (27).

Sauf l'intervention du Comité de coordination, la solution retenue est celle qui était déjà en pratique pour les attachés spéciaux : militaires, navals, agricoles, scientifiques qui relèvent de leur ministère propre pour les instructions.

Ici encore on a su, d'une manière adroite, concilier le souci d'autonomie substantielle des communautés et des régions résultant du prolongement externe de leur compétences internes et la nécessaire unité d'un poste diplomatique ou consulaire vis-à-vis de l'extérieur, qui fait qu'un chef de poste est responsable, à l'égard de l'État accréditaire, des agissements de tous les membres du poste. Si un attaché de Communauté ou de Région commet un acte qui déplaît à l'État accréditaire c'est le chef de poste qui sera convoqué pour s'expliquer.

Quel que soit le souci d'indépendance des communautés et des régions elles ne peuvent ignorer les préoccupations générales de l'État fédéral dans ses relations avec l'État accréditaire. C'est ce qui explique que les attachés doivent tenir le chef de poste informé de leurs activités. En contrepartie le Département doit informer les attachés de la politique de l'État fédéral à l'égard de l'État accréditaire ainsi que de toute modification qui y serait apportée. Les attachés ont tout à gagner d'une collaboration avec les représentants de la Belgique qui allient expérience diplomatique et connaissance du terrain.

4. Frais de personnel, de locaux et de fonctionnement

Les rémunérations des représentants de la Communauté et / ou de la Région et les frais résultant de leurs missions sont à charge de la Communauté et / ou de la Région. Le ministère des Affaires étrangères mettra à la disposition de de ces représentants les services généraux, les locaux et l'équipement nécessaires au sein des représentations diplomatiques ou consulaires auprès desquelles ils seront affectés.

En ce qui concerne les locaux, et tenant compte des disponibilités existant dans chacun des postes diplomatiques ou consulaires envisagés, une contribution locative pourrait être demandée si une extension des surfaces de bureau s'avérait nécessaire. Il en sera de même, si nécessaire, en ce qui concerne le bénéfice des services généraux de la représentation diplomatique ou consulaire concernée.

(27) Dans les 14 jours dans le texte du 9 janvier 1990 et du 20 janvier 1994.

Contrairement à ce qui lui était offert, la Communauté française ne semble pas avoir toujours localisé ses représentants ou délégués auprès des missions de l'État fédéral.

Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale sur les relations internationales des communautés et des régions, pour leurs représentations bilatérales :

« Les communautés et régions conservent leur liberté actuelle de choix, au cas par cas, entre une représentation autonome et une représentation au sein des postes diplomatiques et consulaires existants » (28)

Comme on l'a vu plus haut, si les délégations de la Communauté française occupent des locaux distincts ceux-ci sont cependant, avec l'accord tant des autorités fédérales belges que des autorités de l'État d'accueil, rattachés juridiquement aux postes diplomatiques et consulaires. Leurs locaux sont considérés comme des annexes de la chancellerie. Il est apposé sur le bâtiment une plaque portant la mention : « Ambassade de Belgique — Ambassade van België », suivie selon le cas, de la mention « Bureau de l'Attaché de la Communauté française de Belgique » ou « Bureau van de Attaché van de Vlaamse Gemeenschap van België ».

5. *Règlement des différends*

Les questions pratiques qui pourraient surgir dans l'application du protocole seront réglées entre le Secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères, et le chef de l'administration communautaire ou régional dirigeant les relations internationales. Quant aux questions de fond, elles pourront à tout moment être portées à l'ordre du jour des travaux du Comité ministériel de coordination Affaires étrangères / communautés / régions ou du Comité des suppléants du Comité ministériel de coordination.

14. Le ministre des Affaires étrangères a proposé le 3 août 1994 à ses collègues des trois communautés ainsi qu'au ministre chargé des relations extérieures et au Président du Collège réuni de la Commission communautaire commune de la région de Bruxelles-Capitale, la renégociation des protocoles mentionnés ci-dessus au § 12, afin de les remplacer par un instrument unique et globalisé concernant le statut des attachés communautaires à l'étranger.

La négociation d'un nouvel accord de coopération unifié devrait commencer incessamment et permettre d'aligner le statut des attachés communautaires à l'étranger sur celui des attachés économiques et commerciaux du 17 juin 1994 dont nous allons traiter ci-dessous.

(28) *Doc. parl. Sénat*, 457 (S.E. 1991-1992) n° 1.

B. *Le statut des attachés régionaux*

15. La pratique fait état de deux types d'attachés régionaux. D'une part des attachés pour la région et d'autre part des attachés économiques et commerciaux régionaux.

16. *Les attachés pour la région*

Les attachés pour la région sont en quelque sorte un reliquat du passé. Il n'y en a plus que deux cas d'application un attaché pour la région wallonne au Québec (attaché au consulat de Belgique à Montréal) dont le statut est comparable à celui des attachés économiques et commerciaux et un attaché pour la région de Bruxelles-Capitale auprès de l'Union européenne (attaché à la représentation permanente belge) qui présente la particularité — comme l'institution qu'il représente de cumuler des compétences régionales et communautaires.

17. *Les attachés économiques et commerciaux régionaux*

Dès que les attachés commerciaux commencèrent à être régionalisés des accords furent passés entre le ministre des Affaires étrangères et les régions :

- l'Arrangement en matière de coordination des activités de commerce extérieur entre l'État et les régions du 9 octobre 1990 et
- l'Arrangement pour le transfert d'attachés commerciaux nationaux aux régions du 30 juin 1991.

Mais c'est le 17 juin 1994 que fut passé l'accord de coopération 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.

18. Les principales dispositions de cet dernier accord sont les suivantes :

1. *Localisation et statut des agents économiques et commerciaux*

Par cet accord il est décidé que les attachés économiques et commerciaux régionaux seront localisés au sein des représentations diplomatiques et consulaires de la Belgique à l'étranger (art. 2). Sauf objection du pays d'accueil, les attachés économiques et commerciaux de nationalité belge sont inscrits sur la liste diplomatique ou consulaire du poste (art. 3.1). Ils sont présentés par le chef de poste aux autorités du pays d'accueil comme « membres de la mission diplomatique ou consulaire, en qualité d'attaché économique et commercial de la Région... » (art. 3.2). Dans leurs contacts, les attachés économiques et commerciaux utilisent le titre sous lequel ils ont été présentés officiellement (art. 4).

Les attachés économique et commerciaux ont leurs bureaux dans les chancelleries dans la mesure de la disponibilité d'espaces à cet effet. (art. 5.1). Dans les cas où des espaces supplémentaires seraient requis, les bureaux achetés ou loués par la région font partie, avec l'accord des autorités d'accueil, de la mission diplomatique ou consulaire concernée (art. 5.2). On a déjà vu plus haut, à propos des locaux des communautés que cette condition est essentielle pour que ces locaux bénéficient de la protection réservée aux locaux diplomatiques et consulaires.

Les bureaux faisant partie de la mission diplomatique ou consulaire ne peuvent être établis dans une autre localité que celle de la mission qu'avec l'accord de l'État d'accueil. Les bureaux des attachés économiques et commerciaux, même s'ils sont situés en dehors des chancelleries, sont identifiés par une plaque placée à l'entrée et mentionnant : « Ambassade de Belgique ou Consulat général de Belgique — Bureau de l'attaché économique et commercial pour la Région ... » (art. 5.4).

2. *Exercice des fonctions :*

Les attachés économiques et commerciaux sont exclusivement désignés par les régions. (art. 7.1). Leur désignation fait l'objet d'une notification officielle de la Région concernée au ministre des Affaires étrangères qui en informe à son tour la mission diplomatique ou consulaire intéressée (art. 7.3). Les tâches et missions des attachés économiques et commerciaux sont attribuées par leurs autorités régionales, vis-à-vis desquelles ils sont responsables et auxquelles ils doivent rendre compte (art. 8.1).

Les contacts et la correspondance avec les autorités officielles de l'État d'accueil, y compris les organismes du Commerce extérieur qui en dépendent, s'effectuent en concertation avec le chef de mission (art. 8.3).

L'attaché économique et commercial peut demander l'aide et la coopération du chef de mission, au cas où une intervention au niveau officiel se révélerait nécessaire ou utile pour la réalisation de ses tâches (art. 9.1). Il dispose de tous les dossiers du poste concernant les entreprises de sa Région ou de la Région pour laquelle il agit (art. 9.3).

Il est intéressant de noter que l'inverse est aussi prévu : le chef de mission est habilité, moyennant l'accord préalable de la Région, à s'assurer de la collaboration de l'attaché économique et commercial pour l'assister dans l'exécution des tâches générales de la représentation fédérale (art. 9.2.2.). L'attaché économique et commercial est associé à la coordination interne du poste, tant pour ce qui est des affaires économiques et commerciales que, le cas échéant, du cadre général des relations bilatérales entre la Belgique et le pays d'accueil (art. 9.6).

3. *Autorité diplomatique du chef de mission*

Le chef de mission exerce ses fonctions de direction et de coordination à l'égard des membres faisant partie de la mission diplomatique ou consulaire. A cette fin l'attaché économique et commercial le tient informé de ses activités. Le chef de mission veille au respect du caractère confidentiel des informations qui lui sont transmises à ce titre par l'attaché économique et commercial (art. 10.1).

Tant à l'intérieur de la mission que vis-à-vis de l'extérieur, les attachés économiques et commerciaux agissent sous l'autorité diplomatique du chef de mission. Ils sont tenus de respecter dans leur comportement personnel et professionnel les règles et usages en matière de relations diplomatiques. En toute circonstance, l'attaché économique et commercial fera preuve, comme les autres membres de la mission, d'une conduite irréprochable (art. 10.2). Les attachés économique et commerciaux sont soumis au même devoir de réserve que les autres membres du personnel diplomatique ou consulaire. toute déclaration publique de leur part, notamment à l'égard de la presse, nécessite l'accord préalable de l'autorité régionale compétente, en concertation avec le chef de mission (art. 10.3). Ils sont soumis aux règles de sécurité applicables au personnel des postes diplomatiques et consulaires où ils sont localisés (art. 13.3).

4. *Zones d'activité*

Les attachés économiques et commerciaux exercent leurs fonctions dans les limites géographiques de la zone d'activité correspondant à la juridiction de la mission dont ils relèvent. Ceci peut signifier plusieurs États étrangers puisque la pratique des accréditations multiples est très étendue dans la pratique belge. En 1993 la Belgique était représentée dans 92 pays par un chef de mission ayant sa résidence dans un autre pays accréditaire. Aussi le ministère fédéral des Affaires étrangères informe préalablement les régions de toute modification affectant les juridictions des missions diplomatiques ou consulaires (art. 11.1).

L'étendue de cette zone d'activité peut être élargie, pour autant que la situation politique et diplomatique le permette, et moyennant l'accord des autorités compétentes du ou des pays concernés (art. 11.2). Cette disposition est conforme à la règle diplomatique selon laquelle toute accréditation multiple exige l'accord cumulé de tous les États accréditaires. On a aussi prévu le cas où la juridiction des attachés économiques et commerciaux serait partiellement différente de celle du poste (art. 11.2 et 11.3).

5. *Questions administratives*

Les frais de bureau et de fonctionnement sont partagés entre ministère fédéral des Affaires étrangères et régions en fonction de divers paramètres (art. 12).

Les attachés économiques et commerciaux font usage pour leur correspondance du papier à en-tête de la mission dont ils relèvent, sur lequel pourra figurer, outre leur titre, le nom de la Région dont ils dépendent ou pour laquelle ils travaillent (art. 13.1).

6. *Information mutuelle*

Les postes diplomatiques et consulaires à l'étranger font parvenir directement une copie de leurs rapports économiques et commerciaux à l'OBCE et aux régions (art. 14.1). La coopération mutuelle est encore organisée en matière de fichiers de données et d'informations (art. 15 à 18) en matière d'actions destinées à promouvoir l'exportation (art. 19 et 20) et en matière de commissions mixtes (art. 21).

III. LA COORDINATION DES RELATIONS EXTÉRIEURES DES COMMUNAUTÉS AVEC CELLES DES RÉGIONS ET DES RÉGIONS ENTRE ELLES

19. L'exécutif de la Communauté française et l'exécutif de la Région wallonne avaient, en 1987, à une époque où le projet d'une représentation propre des régions n'était pas encore admis par l'État central, décidé d'implanter des *représentations communes* à Québec, Dakar, Kinshasa et auprès des communautés européennes, à Bruxelles.

En conséquence, par un protocole du 23 février 1987 les ministres-présidents de ces deux exécutifs avaient décidé que les représentants de la Communauté française seraient, dans cette hypothèse, désignés de commun accord. Le contrat d'emploi, signé entre les attachés et le Commissariat général aux relations internationales ne pourrait être rompu qu'après concertation avec le ministre président de l'exécutif de la région wallonne pour les personnes désignées en commun. Le protocole d'accord prévoyait une répartition forfaitaire des frais et des rémunérations des délégations, variable selon les endroits.

Le quatrième paragraphe du Protocole du 23 février 1987 disposait ce qui suit en ce qui concerne le canal des instructions :

« 4° Les délégués faisant partie du Commissariat général aux Relations Internationales reçoivent leurs instructions du ministre-Président de l'Exécutif de la Communauté française (et notamment pour ce qui concerne les questions statutaires ou fonctionnelles et d'une manière générale pour toute question liée à l'application du protocole d'accord conclu entre le ministre des

Relations Extérieures et le ministre-Président de l'Exécutif de la Communauté française). Toutefois, pour les dossiers de la Région wallonne, le ministre-Président de l'Exécutif de celle-ci transmet directement ses instructions au délégué.

La copie des instructions est adressée suivant le cas au Commissariat général aux Relations Internationales et au Directeur d'Administration des Relations Extérieures. » (29)

Certains des premiers attachés de la Communauté française furent désignés à la suite d'un concours calqué sur le concours diplomatique et qui requerrait des connaissances à la fois culturelles et économiques.

En 1993, seuls les postes de Québec et de Kinshasa étaient encore gérés conjointement. Aujourd'hui plus aucun poste ne comporte de représentant commun ; seuls les locaux de ces deux postes restent communs aux deux délégations.

20. La Communauté française et la Région wallonne envisagent cependant de signer un accord sur de nouvelles bases. Il s'agirait d'organiser la concertation et la collaboration entre les deux partenaires. Les délégations de la Communauté française à l'étranger, également dénommées « délégations Wallonie-Bruxelles », pourraient prêter tout service à la demande de la Région wallonne, ces services étant facturés à la Région sur une base à convenir annuellement. Inversement, les attachés économiques de la Région wallonne à l'étranger pourraient prêter tout service à la demande de la Communauté française, ces services étant facturés à la Région sur une base convenue.

21. On l'a vu plus haut (§ 11), le réseau d'attachés commerciaux de la Région flamande est désormais constitué de 67 personnes au total, celui de la Région wallonne de 53 et celui de la Région de Bruxelles-Capitale de 9. Si l'on tient compte, en outre, du fait que, pour certains pays, il s'avère utile de prévoir des attachés en plusieurs endroits (ainsi, par exemple en Allemagne : à Berlin, Hambourg, Cologne, Munich et Stuttgart) il en résulte qu'aucune Région ne peut couvrir la totalité des pays avec lesquels des relations économiques et commerciales sont nouées ou à développer. Dès lors une double coopération s'impose d'elle-même : avec les autres régions d'une part, avec le réseau traditionnel des ambassades et consulats belges à l'étranger (voir section suivante), de l'autre.

22. S'agissant des relations entre régions un accord de coopération a été passé le 31 décembre 1993 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant les attachés commerciaux, pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1994. Le but de l'accord est de pourvoir à une collaboration inter-régions au moyen de leurs attachés commerciaux

(29) Extrait du Conseil régional wallon, session 1987-1988, 30 octobre 1987, 4-II-b (1987-1988 n° 3) annexe 1 ; texte reproduit aussi à la *R.B.D.I.*, 1991, 289.

dans les *pays ou groupes de pays* où une autre région n'est pas représentée par un attaché commercial relevant de son propre réseau.

L'accord concerne les attachés commerciaux en poste dans les pays ou groupes de pays où une Région n'est pas représentée par un attaché commercial relevant de son propre réseau. Ceci limite l'intérêt de l'accord pour les deux principaux protagonistes : principalement la Flandre et, à un moindre degré, la Wallonie. Dans l'état actuel des choses ces deux régions sont, en effet, toutes deux représentées dans les pays suivants : Danemark, Allemagne, France, Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Royaume-Uni, Finlande, Norvège, Autriche, Suède, Hongrie, Pologne, Russie, République tchèque, Maroc, Tunisie, Afrique du Sud, Canada, Mexico, États-Unis d'Amérique, Argentine, Chili, Venezuela, Israël, Arabie Séoudite, Turquie, Hong Kong, Inde, Japon, Malaisie, Vietnam et Australie.

La Flandre est représentée seule dans les pays suivants : Irlande, Suisse, Bulgarie*, Ukraine*, Albanie, Slovénie, Egypte*, Nigeria*, Brésil, Iran*, Gaza et Jericho, Emirats arabes unis, Philippines, Indonésie, Singapour, Thaïlande Corée du Sud (* signifie que l'attaché n'est pas encore nommé)

La Wallonie n'est représentée seule que dans deux pays : Côte d'Ivoire et Chine* (le signe * signifie que l'attaché n'est pas encore nommé).

L'accord aurait été plus efficace s'il avait englobé le cas des attachés commerciaux en poste dans *une ville* où une autre Région n'est pas représentée par un attaché commercial relevant de son propre réseau. Ainsi, aux États-Unis, si l'on trouve un attaché flamand et un attaché wallon à Chicago et à Washington, en revanche, il n'y a qu'un flamand à Atlanta, Los Angeles et New York et qu'un wallon à Houston et San Francisco. La situation est encore pire pour le seul représentant de la région bruxelloise à New York qui, s'il doit se borner aux termes de l'accord, ne peut compter sur l'aide de ses collègues des autres régions dans les autres villes des États-Unis.

Cette question mise à part, l'accord prévoit que les demandes des entreprises doivent transiter par le service régional chargé de la politique des débouchés et de l'exportation dont dépend l'entreprise. Ce service contacte directement les attachés commerciaux et en informe la Région dont dépend l'attaché commercial. En cas d'urgence les attachés peuvent être contactés directement par les entreprises d'une autre Région. Les attachés commerciaux adressent leur réponse à l'expéditeur des demandes avec copie obligatoire au service de la Région dans laquelle l'entreprise est installée (art. 3 §§ 1, 2 et 3). Les frais liés à des demandes spécifiques sont à charge de la Région demanderesse (art. 5). Le calendrier des audiences de tous les attachés commerciaux est fixé annuellement par les trois régions en parfaite concertation (art. 4).

IV. LES RELATIONS DIRECTES
ENTRE COMMUNAUTÉS OU RÉGIONS ET LES AMBASSADES
ET CONSULATS BELGES À L'ÉTRANGER

23. La question s'est d'abord posée dans les relations entre les communautés et les agents diplomatiques de la Belgique à l'étranger

L'article 10 du décret du Conseil de la Communauté française du 1^{er} juillet 1982 créant le CGRI, disposait :

« 1. Le Commissaire général correspond librement et directement avec les autorités et institutions publiques et privées, belges et étrangères.

2. Dans le cadre de ses missions, il peut faire appel à l'assistance des postes diplomatiques belges avec lesquels il peut correspondre directement ».

A cette époque le ministre des Relations extérieures était plus réticent. Il maintenait pour sa part, le point de vue que les agents diplomatiques ne pouvaient correspondre avec les communautés (ou les régions) que sous son couvert (30). Répondant à une question parlementaire, le ministre des relations extérieures s'expliquait comme suit :

« Le Conseil d'État a rendu un avis aux termes duquel 'il va de soi que le Conseil de Communauté ne peut imposer d'obligation qu'aux autorités qui relèvent de sa compétence. Il peut certes permettre au Commissariat général de correspondre librement. Il ne pourrait pas imposer aux postes diplomatiques belges de donner suite à ces correspondances'.

C'est pour ce motif que la correspondance entre les communautés et les postes diplomatiques transite par mon département. » (31)

Bien que la question n'ait pas été mentionnée dans les Protocoles passés entre les communautés et le Ministère des Affaires étrangères (visés *supra*, § 12) qui n'envisagent que la situation où il existe une délégation communautaire, la pratique enregistre aujourd'hui une coopération sans problème bien conforme au principe de loyauté fédérale et de coopération réciproque. Non seulement les communautés font appel aux postes diplomatiques là où elles n'ont pas de délégations propres, mais elles peuvent compter sur l'aide des postes qui n'hésitent pas, dans certains cas, à faire des suggestions ou prendre des initiatives dans la bonne tradition d'une mission diplomatique de qualité.

24. Du fait de leurs compétences en matière personnalisables, les Communautés ont parfois à traiter avec les services consulaires qui gèrent normalement des questions telles que l'adoption internationale, certains aspects de la répression des drogues, quelques aspects en matière d'emploi

(30) *Le Soir*, 10 février 1983.

(31) *Bull. Q.R. Sénat*, 1984-1985, n° 8, 27 novembre 1984 ; voyez aussi *R.B.D.I.* 1987, chronique n° 1864, p. 360.

et travail, de sécurité sociale, de permis de travail pour les étrangers, d'autorisation de séjour, etc.

25. S'agissant des attachés économiques et commerciaux des régions la coopération est aujourd'hui réglée par le Protocole du 17 juin 1994 dont l'article 9.2.3. dispose que, dans la mesure où les effectifs fédéraux et les moyens disponibles le permettent, le chef de mission, dans la juridiction duquel aucun attaché n'exerce ses activités, donne suite à la demande d'assistance qui lui est adressée par la Région pour des tâches de portée générale destinées à promouvoir ses intérêts économiques et commerciaux. La Région adresse directement au chef de mission, dans la juridiction duquel aucun attaché économique et commercial n'exerce ses activités, les demandes d'interventions ponctuelles pour les fédérations et les entreprises (art. 14.2) ainsi que les demandes d'enquête de marché, avec copie de cette information à l'OBCE. Le chef de mission y donne suite dans la mesure où ses effectifs et moyens le permettent (art. 14.3).

Comme on l'a vu plus haut, les réseaux des trois régions sont parcellaires. Là où une Région n'a pas d'attaché et où elle ne peut compter sur l'aide de l'attaché d'une autre Région, c'est vers le poste diplomatique ou consulaire que les entreprises de cette Région se tourneront tout naturellement. Et ceci est souhaitable. Il ne faut pas oublier que les agents diplomatiques belges, en particulier depuis une quinzaine d'années, sont lauréats d'un concours où l'économie joue un grand rôle et que la seconde année de stage est largement consacrée aux aspects économiques des choses. Il ne faut pas oublier non plus le réseau consulaire de l'État fédéral : une trentaine de consulats généraux et plus de 300 consuls honoraires.

Par une sorte de dédoublement fonctionnel, des agents de la fédération, au demeurant souvent très compétents, viendront ainsi en aide aux régions.

La disponibilité des postes diplomatiques et consulaires à l'égard des pouvoirs communautaires ou régionaux était déjà spécialement mentionnée, sous réserve d'information préalable du Département des Affaires étrangères et du poste concerné, par un code de conduite concernant l'organisation de missions belges à l'étranger (32).

V. LE POINT DE VUE DES ÉTATS TIERS

26. Puisque seul le pouvoir fédéral entretient à proprement parler des relations diplomatiques et consulaires avec l'État accréditaire, il lui appartient seul de décider de les suspendre ou de les rompre. Ceci signifie-t-il que les relations qu'entretiennent pour leur part les communautés et les régions avec le même État seront pour autant suspendues ou rompues ? Cela n'est

(32) Circulaire du Ministère des Affaires étrangères n° d'ordre 142 du 1^{er} décembre 1992.

pas certain. En effet, les relations diplomatiques sont susceptibles de multiples gradations (33) ; il est aussi bien connu que les relations consulaires ne suivent pas nécessairement les avatars qui affectent les relations diplomatiques (34). On peut dès lors considérer que ce sera question d'espèce. Il peut être de l'intérêt général que tous les liens ne soient pas coupés. Ce sera en tout état de cause une circonstance qui appellera concertation. On voit mal cependant comment la fermeture de la mission — sur la liste de laquelle sont repris des délégués — n'affecterait pas ces derniers. Une décision obligatoire de rompre totalement des relations diplomatiques, décidée par une organisation internationale pour sanctionner le comportement de l'État accréditaire, aura le même effet.

On se rappellera que, s'agissant de la compétence de conclure des traités, certaines conditions prévalant entre l'État co-contractant des communautés et des régions et la Belgique peuvent affecter le sort de la négociation du dit traité, notamment lorsque

- « 1° la partie cocontractante n'est pas reconnue par la Belgique ;
- 2° la Belgique n'entretient pas de relations diplomatiques avec la partie cocontractante ;
- 3° il ressort d'une décision ou d'un acte de l'État que les relations entre la Belgique et la partie cocontractante sont rompues, suspendues ou gravement compromises ;
- 4° le traité envisagé est contraire à des obligations internationales ou supranationales de la Belgique » (35)

A l'évidence, ces mêmes conditions sont susceptibles de produire les mêmes effets s'agissant de l'établissement de relations bilatérales.

27. La pratique consistant à rattacher tous les représentants (ou délégués) communautaires et les attachés économiques des régions aux postes diplomatiques et consulaires clarifie la situation et permet l'octroi aux intéressés d'un statut international.

Ce statut n'est pas simplement une affaire interne ; il implique l'État accréditaire qui doit être d'accord avec les qualifications données par l'État accréditant. La pratique internationale admet que le personnel diplomatique soit partiellement constitué d'attachés. Le nom d'« attachés » est donné à la fois à des diplomates stagiaires, et à du personnel spécialisé comme les attachés militaires ou navals, les attachés culturels, les attachés commerciaux et attachés de presse ou d'information qui sont des diplomates ou ont rang de diplomates.

Ainsi, depuis longtemps, distingue-t-on les agents diplomatiques qui proviennent de la carrière du service extérieur (régis par l'arrêté royal du

(33) Voy. SALMON, J., *Manuel de droit diplomatique, op. cit.*, § 36.

(34) *Ibidem*, § 653.

(35) Article 81 § 4 de la loi du 8 août 1980, telle qu'elle a été modifiée par la loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales des communautés et des régions.

25 avril 1956, fréquemment modifié ultérieurement, et d'autres agents provenant d'autres ministères ou exceptionnellement d'une autre carrière au ministère des Affaires étrangères, qui sont adjoints aux postes diplomatiques et consulaires et auxquels un statut diplomatique est accordé pour garantir l'exercice de leurs fonctions.

28. Aussi l'extension du statut diplomatique aux attachés des communautés qui remplacent en quelque sorte les anciens attachés culturels ne devrait pas prêter à contestation avec les États accréditaires. Si certains attachés des communautés ne jouiront que d'un statut consulaire, ceci provient du fait de leur localisation en dehors de la ville où doit siéger le corps diplomatique dans le pays hôte (voir *supra* § 13), sauf si ce dernier accepte — ce qui est exceptionnel — qu'une annexe de la chancellerie diplomatique soit située dans une autre ville.

29. Le statut diplomatique des agents des régions est plus complexe. On a vu plus haut que la pratique de la Belgique unitaire faisait une distinction entre les attachés commerciaux, diplomates, peu nombreux ayant cette spécialisation et accrédités en qualité de diplomates et les 144 prospecteurs commerciaux qui étaient des contractuels et qui, s'ils étaient attachés aux postes, y figuraient comme membre du personnel administratif et technique de la mission.

Il résulte de l'article 3 de l'accord de coopération entre l'État fédéral et les régions du 17 juin 1994 qui prévoit que « Sauf objection du pays d'accueil, les attachés économiques et commerciaux *de nationalité belge* sont inscrits sur la liste diplomatique ou consulaire du poste », que le ministère entend essayer d'obtenir désormais pour tous les Belges présentés en ces qualités d'attachés économiques et commerciaux, le statut diplomatique ou le statut consulaire. Cette seconde qualification serait octroyée pour les localisations faites dans les postes consulaires. La formule « inscrits sur la liste diplomatique ou consulaire du poste » semble signifier qu'au regard du Ministère fédéral des Affaires étrangères les attachés seraient « membres du personnel diplomatique de la mission » (au sens de l'article 1^{er} d) de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961), ou « fonctionnaire consulaire » (au sens de l'article 1^{er} d) de la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963). Cette position semble être justifié par les considérations suivantes : l'appartenance des attachés économiques et commerciaux aux postes diplomatiques (ou consulaires) belges à l'étranger dont ils font partie intégrante sous l'autorité du chef de poste diplomatique ou consulaire ainsi que par l'exercice de fonctions officielles économiques et commerciales pour le compte tant des régions que pour celui de l'État fédéral (voy. ci-dessus § 15, 2).

La suite de l'article 3 est toutefois plus ambiguë. Il y est précisé que les attachés jouiront « des droits et obligations équivalents à ceux que l'État

d'accueil octroie aux membres de missions diplomatiques et consulaires de rang et fonction comparables » (art. 3.1). Ceci pourrait laisser entendre que tout en étant membre de ces missions, les attachés pourraient, en fonction du niveau de qualification, être classés non parmi les membres du personnel diplomatique (ou fonctionnaires consulaires), mais parmi les membres du personnel administratif de la mission diplomatique (au sens de l'article 1^{er} f) de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961) ou des employés de la mission consulaire (au sens de l'article 1^{er} e) de la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963 : personne employée dans les services administratifs ou techniques du poste consulaire). Tout dépendra sans doute du niveau des agents nommés par les régions ainsi que de la position prise dans des cas analogues par les États d'accueil. On n'oubliera pas, en tout état de cause, qu'il appartient à ces derniers de marquer leur accord sur les qualifications proposées par l'État accréditant (36).

30. Les membres des représentations ou délégations ont à respecter les mêmes obligations que les autres membres du poste diplomatique ou consulaire. Si leurs agissements n'y sont pas conformes ils peuvent être déclarés *persona non grata* (pour les agents diplomatiques ou consulaires) ou non acceptables (pour le personnel administratif et de gestion).

31. Selon la catégorie à laquelle l'État hôte reconnaîtra qu'ils appartiennent les attachés bénéficieront des privilèges et immunités prévus par la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques ou de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires.

32. Le cas des attachés commerciaux qui n'ont pas la nationalité belge, et en particulier ceux qui ont la nationalité de l'État d'accueil, pose des problèmes particuliers. Tout dépendra de la qualité en laquelle ils seront proposés à l'État d'accueil.

La qualité de « membre du personnel diplomatique » est en principe exclue pour eux (article 8 § 1 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961). Le consentement spécial de l'État accréditaire est requis pour une telle nomination (article 8 § 2 et § 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961) (37) et les privilèges et immunités des intéressés sont réduits (art. 38 § 1 de la même convention).

La qualité de « membre du personnel administratif et technique » est fréquemment accordée en pratique à des ressortissants de l'État accréditaire ou à des résidents permanents de cet État. Toutefois, ils « ne bénéficient des

(36) Sur la relativité des qualifications tant dans la pratique exécutive que judiciaire des États d'accueil voy. SALMON, J., *Manuel de droit diplomatique, op. cit.*, § 518.

(37) Sur ce point voir SALMON, J., *Manuel de droit diplomatique, op. cit.*, § 236-240.

privilèges et immunités que dans la mesure où cet État les leur reconnaît » (art. 38 § 2 de la même convention) (38).

La Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963 adopte *mutatis mutandis* des dispositions analogues à celles de la Convention sur les relations diplomatiques à l'égard de l'admission de fonctionnaires consulaires (en son article 22) et de leurs privilèges et immunités (article 71, § 1) et à l'égard des employés consulaires (article 71 § 2).

33. S'agissant des locaux utilisés par les représentants des communautés ou des régions, s'ils sont situés dans la chancellerie diplomatique ou consulaire, ils jouissent des mêmes immunités que celle-ci ; s'ils sont situés en dehors de celle-ci, mais toujours dans la même ville, ils bénéficient de la protection spéciale exigée par le droit international pour les locaux diplomatiques et consulaires puisqu'ils sont toujours censés, comme on l'a vu plus haut, faire partie de la chancellerie.

Une localisation des bureaux dans une ville autre que celle de la mission diplomatique ou consulaire concernée est à considérer comme exceptionnelle et nécessite en tout état de cause le consentement préalable et explicite du pays d'accueil.

30 septembre 1994

(38) *Ibidem*, § 498.