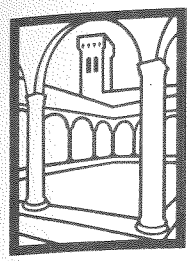


EUI WORKING PAPERS

EUI WORKING PAPER No. 86/209

E A PLURIBUS UNUM?

Eléments de confédéralisme dans les relations extérieures des Etats fédéraux

by

Renaud DEHOUSSE

WP
32
EUI

European University Institute, Florence

This paper should not be reproduced without
the prior permission of the author

(c) Renaud Dehousse
Printed in Italy in February 1986
European University Institute
Badia Fiesolana
50016 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy

En dépit de leur grande variété, toutes les définitions du fédéralisme comme forme de gouvernement ont au moins un trait en commun : toutes soulignent le fait que l'organisation fédérale est caractérisée par une répartition des tâches entre différents niveaux de pouvoir. Il suffit pour s'en convaincre de penser a l'importance de la notion d' **"enumerated powers"** dans la littérature politico-constitutionnelle américaine. Or la politique étrangère se prête mal à ce genre de classification; le domaine des activités internationales est de nos jours si vaste qu'il peut englober des questions comme l'enseignement, la culture ou l'environnement, qui relèvent souvent en tout ou en partie des attributions des Etats membres. L'absence d'une délimitation précise risque à terme de déboucher sur un bouleversement de l'équilibre des pouvoirs entre le centre et la périphérie, dans la mesure où les affaires étrangères sont souvent conçues comme une compétence fédérale par essence (1). Bon nombre d'analyses arrivent à la conclusion que ce résultat est inéluctable et correspond à la logique de

l'évolution des relations internationales. Looper souligne par exemple que

> "The one thing modern conditions now demand of federal government is that is provide the same effectiveness in the conduct of foreign relations as that provided by a unitary State." (2)

La plupart des études relatives aux relations extérieures des Etats fédéraux mettent d'ailleurs en évidence le profil unitaire de la politique étrangère des Etats fédéraux, en soulignant le fait que dans la grande majorité des cas les compétences extérieures y sont centralisées (3).

Cette tendance indéniable à la centralisation ne doit cependant pas faire oublier que les Etats membres d'une fédération peuvent aussi assumer un rôle international, tantôt de façon autonome, tantôt par leur participation à l'élaboration de la politique étrangère nationale. Curieusement, ce dernier point constitue une sorte de "trou noir" dans l'abondante littérature consacrée aux relations extérieures des Etats fédéraux. Dans la plupart des cas, l'accent est mis sur la description du problème le plus déroutant pour les conceptions classiques des relations internationales, celui des espaces réservés par le droit international et le droit constitutionnel à l'action autonome des Etats membres de la fédération (4). On se contente souvent de mentionner la possibilité d'une collaboration

entre les différents niveaux de pouvoir et d'en conseiller le développement, mais la manière dont s'opère cette collaboration, son importance et les résultats auxquels elle peut conduire font rarement l'objet d'une étude méthodique.

Or, il paraît intéressant de voir, au-delà de la division constitutionnelle des compétences, par quels moyens les Etats membres peuvent arriver à faire entendre leur voix au niveau national, et quelles possibilités ils ont d'y être entendus. C'est à cet aspect - moins surprenant sans doute que la possibilité d'accords internationaux conclus par les Etats fédérés, mais peut-être plus significatif - que sera consacrée la présente étude.

Les deux cas d'espèces qui y sont abordés sont assez représentatifs de la situation de la plupart des fédérations. Incontestablement, en Australie comme au Canada, la Constitution fait la part belle au pouvoir central en ce qui concerne les relations extérieures. En dépit de quelques incertitudes, le **treaty-making power** est en pratique l'apanage exclusif du Gouvernement fédéral (5) dont la position dominante est renforcée par les compétences qui lui sont reconnues dans des domaines comme la défense, le commerce international ou (en Australie) l'immigration. De plus, on sait depuis le Tasmanian Dam Case que le Parlement

fédéral australien est habilité à empiéter sur les compétences des Etats pour mettre en oeuvre les accords internationaux ratifiés par Canberra (6).

Les effets potentiellement déstabilisateurs de cette jurisprudence sont cependant tempérés par les pressions que peuvent exercer les Provinces canadiennes ou les Etats australiens sur les autorités fédérales. Afin d'embrasser l'ensemble du phénomène, il convient toutefois de s'attarder quelques instants sur le cadre général dans lequel il se situe. On examinera donc la manière dont sont représentés les intérêts régionaux au niveau fédéral (Section I), avant de s'arrêter sur les conditions dans lesquelles s'effectue la coopération intergouvernementale (Section II), puis d'examiner le cas précis des relations extérieures (Section III).

Section 1 : Régime parlementaire et Représentation

De toutes les descriptions juridiques du phénomène fédéral, la distinction proposée par G. Scelle entre l'**autonomie** des Etats membres et leur **participation** au processus décisionnel central (7) est peut-être celle qui a connu le plus grand succès. Très souvent, pourtant, le second aspect est négligé aux détriments du premier. Même si au niveau théorique certains auteurs mettent en relief l'importance de la participation (8), rares sont les études consacrées aux procédés par lesquels la représentation des Etats membres est assurée au niveau fédéral (9).

Sans doute cette lacune est-elle compréhensible en ce qui concerne le Canada et l'Australie, où la combinaison du fédéralisme et du régime parlementaire - le fameux "Westminster model" - a rendu impossible l'adoption d'un système de contrepoids à la prédominance de l'exécutif fédéral. Ainsi que l'a fait remarquer W.S. Livingston, "by its very nature, federalism is anti-majoritarian" (10). On voit mal comment concilier la défense des intérêts régionaux avec la logique essentiellement majoritaire du régime parlementaire et la discipline de parti qu'elle impose au

niveau fédéral :

> "Party discipline requires that each member of Parliament give his first allegiance to the party leader, and only secondarily to his constituency" (11).

C'est en partie à ces raisons que tient la relative faiblesse des Chambres hautes dans les "fédérations parlementaires" (12).

En tout état de cause, même si le Sénat australien ou son homologue canadien devaient être dotés de pouvoirs aussi considérable que ceux dont dispose le Sénat américain, les exigences majoritaires du régime parlementaire l'empêcheraient d'assurer une défense active des intérêts régionaux dans le domaine des relations extérieures. Selon la tradition, l'importance politique de la Chambre Basse est d'ailleurs prépondérante ; c'est devant elle - et devant elle seulement - que le Gouvernement est appelé à répondre de sa gestion (13). Conformément à la tradition britannique, Le Parlement dans son ensemble n'a qu'un rôle très restreint en ce qui concerne la politique étrangère, tout entière dominée par l'exécutif, qui en assure l'élaboration et l'exécution ; la discipline de parti rend même assez illusoire l'idée de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale (14).

Il est vrai qu'en contrepartie, la coutume veut que la représentation des Etats et des provinces soit équitablement assur°e au sein même du Gouvernement fédéral. En faisant des ministres les défenseurs de leur région, on espère renforcer indirectement le poids régional sur l'administration centrale, et concilier les exigences d'efficacité et de légitimité de l'action fédérale. En théorie, c'est donc au sein essentiellement au sein du Cabinet que les intérêts régionaux interviennent dans l'élaboration de la politique étrangère. C'est à ce niveau que les conflits éventuels devront être résolus. En règle générale, toutefois, la pratique ne correspond pas à cette vision. Au sein du Cabinet, la collégialité est rendue assez illusoire par la suprématie du Premier ministre (15). Qui plus est, la représentation des intérêts locaux est souvent éclipsée par la logique partisane inhérente aux régimes parlementaires ou par une logique départementale, qui veut que les ministres épousent les positions traditionnelles de leur département (16).

Force est donc de conclure que la structure parlementaire est difficile à concilier avec l'exigence d'une représentativité minimale. On ne voit quelle serait, au sein des institutions centrales, celle où les intérêts régionaux et nationaux pourraient être exprimés et conciliés. A cette

lacune s'ajoute une difficutée liée aux limites de la notion de représentation dans les systèmes fédéraux. Dans le contexte qui nous occupe, le concept d' intérêt régional peut en effet recouvrir au moins deux problèmes distincts : les intérêts "généraux" (économiques, sociaux ou politiques) d'une région dans un débat ponctuel, d'une part, et la défense de la sphère d'influence des autorittés régionales, d'autre part. Tout chevauchement entre ces deux aspects n'est pas exclu, mais la distinction est importante : s'il paraît normal de voir les représentants d'une Province canadienne ou d'un Etat australien se faire leurs porte-paroles au sein du Cabinet fédéral lorsque leurs intérêts "généraux" seront en cause, il n'en ira pas nécessairement de même pour ce qui est des intérêts plus spécifiquement institutionnels des autorités régionales. Dans ces conditions, celles-ci éprouvent évidemment peu de dificultés à se présenter comme les véritables porte-paroles de l'intérêt régional, puisqu'elles peuvent prétendre è couvrir les deux aspects du concept. La tendance est particulièrement marquée au Canada, où le morcellement du système partisan empêche les partis politiques d'assurer la liaison entre les différents niveaux de pouvoir. Cette lacune se fait cruellement sentir : dans une large mesure, les relations entre les différents sous-systèmes et le pouvoir central seront assurées par leurs

gouvernements respectifs, en dehors du cadre traditionnel des institutions parlementaires.

Section 2 : Régime parlementaire et coopération intergouvernementale

En soi, le fait que la représentation des intérêts nationaux et régionaux soit assurée par des acteurs relativement indépendants n'est pas nécessairement un problème, surtout si à chaque niveau la coordination des politiques est confiée à des professionnels spécialisés dans les problèmes qui sont débattus. Non contents d'avoir une formation ou un langage communs, ceux-ci partagent souvent les mêmes valeurs et les mêmes intérêts. Cette communauté de vues -- les "**programmatic values**" dont parle E. Weidner (17) -- facilite évidemment la collaboration : il n'est pas rare de voir passer au second plan le découpage des compétences et même l'existence de différents niveaux de pouvoir (18).

On peut toutefois se demander si la forme de régime parlementaire qui existe au Canada et en Australie est

propice au développement de ce tissu serré de relations qui caractérise par exemple le fédéralisme américain. A chaque niveau, les gouvernements agissent comme s'ils se trouvaient dans un Etat unitaire : la domination exercée par les cabinets et les hauts fonctionnaires sur l'administration, l'impunité relative dont ils jouissent par rapport aux assemblées contribuent assez naturellement au développement d'une forme de rationalité horizontale. De part et d'autre, on s'efforce avant tout d'éliminer les contradictions et les conflits entre les différents départements. Pour orienter leur action en fonction d'objectifs communs, la définition des priorités politiques et financières est souvent centralisée au niveau de cabinet et même, au sein de celui-ci, dans les mains de quelques ministres (19). Parallèlement, on assiste au développement au sein de chaque gouvernement d'organismes spécialement chargés de la coordination des politiques suivies par les différents départements (20). C'est là un phénomène propre aux fédérations parlementaires : on a en effet remarqué que l'administration des Etats américains s'opposait tout autant à la centralisation au niveau de l'Etat qu'à l'influence du pouvoir national (21). Comme le note R.L. Watts, l'image du **"marble cake"** utilisée par M. Grodzins pour décrire les relations intergouvernementales aux Etats-Unis ne correspond ni à

l'Australie ni au Canada, où

> "the result is much closer to a 'layer cake' federalism than what has been described as the 'marble cake' character of contemporary non parliamentary federations." (22)

L'existence de **"jurisdiction-wide concerns"** (23) a inévitablement des répercussions sur les rapports entre institutions centrales et régionales. En cas de conflit entre les exigences de cohérence horizontale et celles de la coopération verticale, chaque niveau tendra à privilégier les premières. Tout désireux qu'il soit de collaborer avec le pouvoir central, un fonctionnaire d'un Etat australien ou d'une Province canadienne pourra difficilement s'opposer aux objectifs généraux définis par son gouvernement. La même tendance se vérifiera au niveau fédéral; il sera donc difficile aux **"programmatic values"** dont nous parlions plus haut de triompher. Indirectement, la rationalisation horizontale des activités gouvernementales provoque ainsi une perte de souplesse dans les relations intergouvernementales.

Le problème se complique encore du fait que chaque gouvernement tend à gérer ses relations avec son environnement en fonction des objectifs généraux qu'il a attribué à son action. Non content de faire sortir les relations intergouvernementales de leur cadre spontané pour les insérer dans un contexte plus vaste, on confie souvent le

soin de coordonner les contacts "extérieurs" à un organe central. Embryonnaire en Australie, où les Premiers ministres monopolisent souvent la fonction de porte-parole de leur Gouvernement, cette tendance est très poussée au Canada : après avoir été confiée pendant de nombreuses années aux Premiers ministres ou au département des finances, cette fonction de coordination est devenue tellement importante que la plupart des Provinces et le Gouvernement fédéral ont trouvé nécessaire de se doter de services spécialisés dans les "affaires intergouvernementales". Au lieu de constituer le simple prolongement de la politique suivie dans des secteurs précis, celles-ci sont érigées en domaine particulier et mises au service d'une stratégie d'ensemble. Cette évolution est particulièrement accusée au Canada, où la coopération intergouvernementale est devenue une politique à part entière. La définition des tâches du ministère québécois que donnait la loi de 1978 le laissait clairement entendre :

> "le ministre a pour responsabilité d'élaborer et de proposer au Gouvernement une politique en matière de relations extérieures, et de mettre en oeuvre la politique adoptée par ce dernier". (24)

De la sorte, les relations entre le pouvoir central et les autorités régionales en arrivent à ressembler singulièrement aux relations entre Etats souverains (25). On pense bien sûr à la manière dont elles sont conçues par les

différents acteurs et à la préparation spécialisée dont elles font l'objet. Mais le phénomène est tout aussi manifeste en ce qui concerne la forme que revêtent les contacts intergouvernementaux, qui empruntent dans une mesure croissante la solennité des relations internationales. L'exemple le plus frappant est sans conteste celui des Conférences des Premiers ministres qui, en Australie comme au Canada , réunissent à intervalles réguliers - en grande pompe et au plus haut niveau - les représentants des Gouvernements fédéraux et régionaux. On assiste ainsi au développement d'un système de **"government by conference"** (26), selon lequel les décisions les plus importantes arrêtées au cours de ces rencontres au sommet (27). On pourrait aussi parler d'**"executive federalism"** comme le fait D.V. Smiley (28), pour mieux souligner l'effacement des assemblées parlementaires. Car c'est là un autre point commun avec les relations internationales : dans la grande majorité des cas, les Parlements sont mis devant le fait accompli ; il ne leur est laissé que la liberté souvent illusoire d'approuver ou de désapprouver ce qui a été décidé en leur absence.

L'importance de l'intégration horizontale ne contribue pas seulement à alourdir les relations intergouvernementales en augmentant la solennité. Elle peut aussi provoquer un

raidissement assez prononcé en favorisant les objectifs généraux -- souvent à caractère politique -- au détriment de l'entente qui prévaut souvent entre spécialistes. Aussi étrange que cela puisse paraître, l'accent mis sur la centralisation des rapports avec les autres Gouvernements constitue parfois l'indice d'une réticence à la collaboration verticale. C'est en tout cas la leçon de l'expérience australienne (30). La création par certains Etats de ministères des affaires fédérales au début des années soixante-dix répondait avant tout à des motivations partisanes. Les quatre Etats en question étaient à ce moment gouvernés par une coalition conservatrice qui se retrouvait dans l'opposition au niveau national, et la création de ces départements avait pour but essentiel d'organiser une forme de résistance à la politique interventionniste de M. Whitlam. Avec le départ de celui-ci, leur raison d'être disparaissait ; là où ils subsistent, leur rôle est maintenant secondaire (31).

Dans le même ordre d'idées, un gouvernement soucieux de s'affirmer et de faire respecter sa sphère de compétence aura tendance à faire de ce grand dessein un des thèmes principaux de la coordination horizontale. Cela apparaît clairement au Canada, où les Provinces et le pouvoir fédéral s'affrontent pour le contrôle des principaux instruments de gouvernement.

Des **"jurisdiction-wide concerns"**, on passe vite aux **"jurisdiction concerns"** : la compétence devient une fin en soi, et les **"programmatic values"** cèdent le pas à des objectifs liés à l'extension ou à la préservation de l'influence d'une administration ou d'un gouvernement (31). Cette évolution du dialogue transparaît au niveau du discours : l'accent est mis d'un côté sur la défense de l'autonomie régionale, de l'autre sur la nécessité de renforcer l'emprise du gouvernement fédéral (32). Les considérations de forme l'emportent alors facilement sur les questions de fond ; ce qui est important, ce n'est plus ce que l'on fait, mais qui le fait. Le débat se charge de symboles ; l'emporter signifie souvent pour une partie affirmer ses droits. On le verra, cet enjeu symbolique est une des caractéristiques principales de la querelle sur les relations internationales au Canada.

Section 3. La Coopération intergouvernementale dans le domaine des relations internationales

Pour bien comprendre la manière dont se nouent et sont agencées les relations intergouvernementales, on ne peut perdre de vue le fait qu'elles se sont développées en marge de la Constitution. La conception qui sous-tend l'édifice constitutionnel australien voyait dans la fédération et dans les Etats des entités autonomes, dotées de compétences propres. Les points de contact et les possibilités d'interférence ont donc été réduits à l'extrême ; il n'y avait guère à l'origine que le Sénat pour assurer une liaison entre le centre et les régions. Cette vision d'un fédéralisme assez rigide en ce qui concerne l'autonomie de chaque niveau (33) a d'ailleurs marqué la jurisprudence australienne jusqu'à l'**Engineers'case** (34).

Si par la suite la collaboration est devenue monnaie courante, elle n'en a pas acquis pour autant un statut précis. Les contacts intergouvernementaux prennent des formes variables, qui vont du simple coup de téléphone ou de l'échange de lettres aux conférences au sommet. Des comités plus ou moins permanents rassemblent des fonctionnaires ou les ministres qui ont la charge de problèmes particuliers ;

des conférences à vocation générale réunissent chaque année les Premiers ministres fédéraux et régionaux. Le nombre de ces comités et conférences n'est pas connu avec précision (35). Leur fonctionnement ne répond pas à des règles précises en ce qui concerne la préparation des travaux ou la réunion proprement dite, même si en règle générale le représentant fédéral assume **de facto** un rôle de direction. La participation aux réunions et leur fréquence varient en fonction des nécessités. En raison de leur caractère informel, il n'est pas d'usage de procéder à un vote ; on s'efforce plutôt d'arriver à un consensus. D'ailleurs, les décisions - si décision il y a - sont souvent dépourvues de caractère juridique précis : le rôle central de la Couronne dans la conception juridique du pouvoir exécutif s'oppose en effet à toute notion de pacte entre les différents gouvernements (36). Dans la grande majorité des cas, il n'y a donc pas d'actes mixtes ; chacun doit agir dans la limite de ses compétences pour mettre en oeuvre l'accord auquel on est arrivé.

La variété des formes que peut recouvrir la coopération intergouvernementale et son caractère hybride ne font pas le bonheur de l'analyste. Il n'est pas facile, en présence d'une réalité aussi incertaine et aussi mouvante, de démêler l'écheveau des liens entre les différents niveaux. Il semble

toutefois possible de brosser à grands traits un tableau de la situation au Canada et en Australie en cherchant à mettre en évidence les caractéristiques communes aux différents modes de collaboration.

3.1. Schémas relationnels

La coopération dans le domaine des relations extérieures n'échappe pas à la tendance générale au morcellement. Malgré les recommandations et les propositions de nombreux spécialistes (37), elle demeure largement informelle et pragmatique. On assiste pourtant depuis de nombreuses années à la mise en place d'une sorte de réseau relationnel spécialisé.

C'est particulièrement vrai au Canada, où le développement des ambitions internationales des Provinces s'est traduite dans la réalité administrative par la création de départements spécialisés, chargés à la fois de coordonner les activités extérieures des différents ministères et d'assurer la liaison avec les services fédéraux. Le degré d'institutionnalisation varie en fonction de l'intensité de l'activité internationale des Gouvernements provinciaux :

plus ceux-ci se montrent entreprenants, et plus le besoin d'organes distincts se fait sentir (38). C'est ainsi que le Québec a été la première Province à se doter d'une antenne spécialisée par la création en 1965 d'une commission interministérielle des relations extérieures, puis du ministère des affaires intergouvernementales en 1967. Les premiers Gouvernements à suivre cet exemple ont été ceux de l'Ontario et de l'Alberta, qui se sont dotés en 1972 d'un ministère des affaires intergouvernementales, chargé entre autres des questions internationales. Or ces deux Provinces accordent une importance particulière aux problèmes internationaux : l'Ontario pour défendre ses intérêts économiques et financiers, spécialement dans les relations avec les Etats-Unis (39) ; l'Alberta parce qu'il voit là un moyen de soutenir le développement de ses ressources énergétiques. Par ailleurs, on ne sera pas surpris d'apprendre que les Provinces les plus démunies - donc les plus dépendantes - sont aussi les moins ambitieuses dans ce domaine : dans les Provinces maritimes, la coordination des relations extérieures intervient au niveau du Cabinet provincial, sous la direction du Premier ministre, éventuellement assisté par le secrétariat du Cabinet. Au niveau fédéral, enfin, le ministère des affaires extérieures comprend un **bureau de la coordination**, au sein duquel une

direction est plus particulièrement chargée de la coordination fédérale-provinciale depuis 1967 (40).

En comparaison, la réponse administrative aux problèmes rencontrés par l'Australie dans le domaine des relations internationales est toujours à l'état embryonnaire. Peut-être cela tient-il au fait que le ministère des affaires étrangères est un département relativement récent : créé en 1935, il n'a été véritablement organisé qu'après la Seconde Guerre mondiale, à un moment où des pans entiers de la politique extérieure australienne comme l'immigration, les ressources naturelles ou le commerce, étaient aux mains de départements sectoriels qui n'entendaient pas en abandonner la maîtrise. A l'heure actuelle, l'appareil administratif reste caractérisé par un certain morcellement : en dehors des problèmes de **"high politics"**, le département des affaires étrangères n'est pas vraiment arrivé à affirmer son autorité ; les questions techniques sont dans une large mesure traitées par les ministères compétents, qui se sont dotés de branches spécialisées dans les affaires internationales (41). Cette diffusion des responsabilités est naturellement répercutée au niveau des contacts avec les Etats ; la plupart des départements sectoriels organisent eux-mêmes leurs relations avec les Gouvernements régionaux. Ce n'est que récemment que le ministère des affaires étrangères a tenté de

développer des contacts directs avec l'administration des Etats en créant un réseau de bureaux régionaux, à la tête desquels un haut fonctionnaire était placé. Cette expérience de régionalisation ne paraît pas avoir conduit à une amélioration sensible de la qualité et de la régularité des relations entre le ministère et les Etats. Il est vrai que le réseau occupe une place relativement marginale au sein du département (42). Il n'y a pas à Canberra de véritable équivalent au **bureau de la coordination** du ministère canadien des affaires extérieures, au niveau duquel les informations recueillies dans les capitales régionales pourraient être regroupées et traitées. C'est sans doute là une faiblesse : à défaut d'éléments-charnière, il est peu probable que la coopération avec les Etats puisse acquérir suffisamment de continuité et de souplesse pour éviter les tensions.

L'Australie ne connaît donc pas une véritable centralisation des rapports avec le pouvoir central en ce qui concerne les relations extérieures. L'énumération des comités au sein desquels les questions internationales peuvent faire l'objet d'un débat serait particulièrement fastidieuse. Citons seulement à titre d'exemple le comité des ministres de la Justice pour les problèmes juridiques et l'uniformisation du droit, la conférence des ministres du Travail en ce qui concerne les normes adoptées par

l'Organisation internationale du Travail, le comité des ministres de l'Environnement, le comité minstériel des affaires maritimes et portuaires, etc. Le contraste avec la rigidité qui caractérise les rapports entre Ottawa et les Provinces est frappant. Dossier délicat, les questions internationales font souvent au Canada l'objet de contacts au plus haut niveau ; il arrive que les Premiers ministres eux-mêmes soient saisis de certains problèmes. A ce point de vue, l'influence des "**juridiction concerns**" est indéniable.

L'opposition entre les deux situations ne doit cependant pas être exgérée. Indice d'une collaboration peu organisée, la diversité du réseau relationnel peut aussi être le fruit de l'intensification des contacts entre différents niveaux. Telle semble en tous cas la leçon de ces dernières années au Canada. Assez logiquement, le développement des activités extérieures des Provinces a fini par entraîner une multiplication des acteurs internationaux au sein des exécutifs provinciaux. Chaque département s'efforce dans la mesure du possible de garder le contrôle des prolongements extérieurs de dossiers qui lui sont confiés. En plus de ses délégations générales, gérées par le département des affaires intergouvernementales, l'Ontario dispose par exemple de plusieurs "bureaux internationaux", placés sous l'autorité du ministère de l'industrie et du commerce, et qui sont chargés

de la promotion des intérêts industriels et commerciaux de la Province. Certaines sociétés provinciales comme Hydro-Québec ou Ontario-Hydro ont elles aussi leur liens propres avec l'étranger. On assiste enfin à l'apparition de structures nouvelles, spécialement orientées vers l'extérieur, comme le ministère du commerce international créé en Alberta en 1979 ou le ministère du commerce extérieur créé au Québec en 1980 (43). Le recours obligé à l'intermédiaire des spécialistes du ministère des affaires intergouvernementales et du département fédéral des affaires extérieures apparaît parfois comme une complication superflue, qui entrave les rapports avec les départements sectoriels. Tout comme le Gouvernement fédéral, des Provinces font ainsi l'expérience de problèmes de coordination entre les administrations sectorielles et les services spécialisés dans les relations extérieures. Les tensions peuvent parfois être considérables ; ce sont d'ailleurs des conflits de ce genre qui au Québec ont provoqué la démission de J.-Y. Morin et la réorganisation du ministère des affaires intergouvernementales.

Même au Canada, où le rôle des "professionnels de la collaboration" est indéniable, il n'existe donc pas de schéma relationnel unique, ne fût-ce que parce que les activités internationales se prêtent mal à une classification en

fonction de la réépartition des compétences qui prévaut **in foro interno**. Au moment du **Tokyo Round**, par exemple, la position "pan-canadienne" en matière tarifaire et commerciale a été élaborée au sein de plusieurs organes successifs, dont le recrutement et les missions ont varié de façon sensible (44). En dépit de la présence d'antennes administratives spécialisées, la coopération intergouvernementale pourra parfois prendre des voies détournées. Dans une large mesure, on retrouve en effet les mêmes problèmes au niveau provincial qu'au niveau fédéral ; le poids des compétences techniques des départements sectoriels peut être considérable. La collaboration intergouvernementale demeure une réalité essentiellement multiforme, tant en ce qui concerne les acteurs -- "professionnels" ou non -- que le **forum** -- des comités **ad hoc** aux conférences des Premiers ministres.

3.2. Poids régional dans le processus décisionnel

Quelle influence peuvent avoir les Provinces canadiennes ou les Etats australiens dans l'élaboration d'une politique étrangère "nationale" ? La réponse n'est pas aisée. Le recours à la coopération intergouvernementale ne permet pas

de cerner avec précision les responsabilités réelles de chacun. La décision sera le fait d'un nombre important d'acteurs, parfois à plusieurs niveaux et dans des cadres différents. D'un point de vue juridique strict, la conclusion des traités semble bien devoir être considérée comme une compétence exclusive du Gouvernement fédéral, tant en Australie qu'au Canada. Aucune règle précise n'impose formellement la consultation des Provinces ou des Etats avant de signer ou de ratifier un traité relatif aux matières qui sont de leur ressort. Le ministère canadien des affaires extérieures l'a rappelé à plusieurs reprises :

> "les démarches en vue de la conclusion d'un traité international relèvent de la compétence discrétionnaire du Gouvernement fédéral." (45)

On tend donc au niveau fédéral à minimiser l'importance du processus de consultation en le présentant comme une initiative dictée par des considérations pratiques plutôt que par des exigences juridiques (46). **A fortiori**, dans cette optique ne saurait-il être question de reconnaître à l'avis exprimé par les Provinces une quelconque force obligatoire :

> "there is no requirement in international law or domestic Canadian law that the federal government obtain the prior approval of provincial governments before signing or ratifying an international agreement." (47)

La position du Gouvernement fédéral australien est en tout points semblable. Tout en rappelant l'importance qu'il attachait à l'avis des Etats, il a tenu à rappeler au cours

de la Conférence des Premiers ministres de 1977 que le but essentiel des consultations préalables à la conclusion des accords internationaux était

> "to enable the states to be informed and to offer a point of view to the Commonwealth, rather than to enable them to share in the making of policy decisions for Australia." (48)

En dépit de ce contexte juridique assurément peu favorable, le poids régional est plus important qu'un examen sommaire de la répartition des compétences ne pourrait le laisser croire.

3.2.1. Compétences législatives, compétences administratives et mise en oeuvre de la politique étrangère

A force de voir sans cesse les rapports centre-périphérie présentés comme s'ils mettaient aux prises des antagonistes mûs par des conceptions diamétralement opposées et préoccupés avant tout d'échapper à toute influence extérieure, on tend un peu à oublier que collaboration n'est pas nécessairement synonyme de confrontation. La remarque vaut sans doute plus pour les questions à caractère technique que pour les problèmes qui revêtent une importance politique. Au niveau des contacts administratifs, on l'a vu, il n'est pas rare de voir un consensus émerger sur les

objectifs à atteindre et le débat se limiter aux moyens à mettre en oeuvre.

Dans ce contexte, la compétence technique peut jouer un rôle considérable. Le fait de disposer d'une administration bien préparée, habituée à traiter de questions comme les transports, l'environnement, la santé ou l'éducation, constitue sans doute possible un atout pour les Provinces ou les Etats : plus les aspects techniques du problème seront importants et plus le point de vue de leurs experts aura de chances de prévaloir (49) -- surtout s'ils n'ont pas en face d'eux une administration fédérale spécialisée. L'importance de ce facteur bureaucratique explique sans doute pourquoi depuis 1972 le Gouvernement australien s'efforce de se doter d'un appareil administratif important dans certains domaines-clé qui sont du ressort des Etats (50).

D'autre part, les Etats et les Provinces sont souvent appelés à prêter leur concours à la mise en oeuvre de la politique internationale. En vertu de la théorie des "compartiments étanches" adoptée par le **Privy Council** dans l'affaire des **Conventions internationales du Travail** (51), les Provinces canadiennes disposent d'une compétence exclusive en ce qui concerne l'exécution législative des obligations internationales dont l'objet relève de leurs

compétences : seules les législatures provinciales sont habilitées à intervenir. Le pouvoir central est désarmé ; il ne peut ni les contraindre à agir, ni pallier à une éventuelle carence par des mesures de substitution (52). Ainsi que l'a souligné J.-Y. Morin (53), les Provinces disposent donc d'un véritable "droit de refus" lorsque le Gouvernement fédéral leur propose d'adopter les dispositions imposées par la norme internationale.

Certes, il ne s'agit pas là à proprement parler d'un droit de veto. En pratique, nous l'avons vu, le **treaty-making power** fédéral n'est pas limité à certains domaines : Ottawa pourrait conclure un traité relatif à l'enseignement ou à la culture, matières provinciales par excellence, sans avoir obtenu l'accord préalable des Provinces. La validité internationale d'un tel accord ne fait aucun doute puisque l'Etat fédéral jouit aux yeux du droit international d'une capacité illimitée. Mais il risque fort de rester lettre morte si les autorités provinciales refusent de prendre les mesures nécessaires à son application. Dans la mesure où la mise en oeuvre interne reste tributaire de ce que l'on pourrait appeler "l'assentiment législatif" des Provinces, il sera fort difficile au pouvoir central de les ignorer complètement.

En principe, ce verrou législatif n'existe plus en Australie depuis le **Tasmanian Dam Case** : on sait maintenant que le Parlement fédéral peut intervenir dans les domaines réservés aux Etats pour assurer la mise en oeuvre des obligations assumées par traité (54). Mais le Commonwealth semble se refuser à une utilisation intensive des pouvoirs étendus qui lui sont reconnus par la section 51(XXIX) de la Constitution. Les raisons de cette attitude sont nombreuses. Sans doute les incertitudes quant aux contours précis de leur compétence ont-elles contribué à inciter les autorités fédérales à une certaine prudence. A certains égards, laisser agir les Etats est d'ailleurs plus logique, dans la mesure où ils disposent déjà dans de nombreux domaines d'un appareil administratif adéquat : une duplication des mécanismes d'application et de contrôle serait inutilement coûteuse. La tradition penche plutôt en faveur d'une mise en oeuvre coordonnée, qui voit le Commonwealth et les Etats intervenir dans la limite de leurs compétences respectives; on recourt fréquemment à des procédés comme la loi uniforme (55) ou la législation parallèle. Ainsi, bien que dans l'arrêt R. v. Burgess (56) la High Court ait ouvert la porte à une intervention fédérale dans la sphère de compétence des Etats pour la mise en oeuvre de conventions internationales relatives à la sécurité de la navigation aérienne, le gouvernement fédéral a préféré se reposer sur les assemblées

régionales, qui ont adopté chacune pour leur compte des règles semblables à celles qu'édictait le Commonwealth pour les vols d'un Etat à l'autre (57).

Dans un discours à la Conférence internationale du Travail en juin 1983, le Premier ministre australien, M. Bob Hawke, a clairement laissé entendre que son Gouvernement n'avait pas l'intention de mettre fin à une tradition de collaboration avec les Etats vieille de plus de cinquante ans:

> "We in Australia have adopted the policy that ratification can only occur when we are satisfied that existing law and practice in both its Federal and State jurisdictions are fully compatible with the provisions of the Conventions." (58)

Cette prise de position est d'autant plus significative qu'elle est intervenue devant l'assemblée plénière d'une organisation dont les activités ont toujours été une source de problèmes pour l'Australie : si l'on excepte les droits de l'Homme, la réglementation internationale du Travail est sans doute le domaine où le Commonwealth a été le plus fréquemment exhorté à utiliser les compétences qui lui sont attribuées par la Constitution (59).

Au Canada, la nécessité de s'assurer du concours des Provinces quand leur intervention est nécessaire a été admise

explicitement par le Gouvernement fédéral :

> "Il est inutile de signer "symboliquement" un traité que l'on sait n'avoir aucune chance de ratification." (60)

Selon une pratique désormais établie, la ratification, si elle est prévue par l'accord, n'interviendra pas sans que "toutes les conditions prévues par le droit national soient remplies" (61), c'est-à-dire, dans le cas des traités qui amendent la législation en vigueur, sans que les législatures provinciales aient adopté les modifications nécessaires. La procédure est semblable en Australie (62) ; elle témoigne du pouvoir considérable dont peuvent disposer les Etats et les Provinces lorsque des mesures législatives doivent être prises.

On pourrait faire la même remarque en ce qui concerne les mesures administratives et financières nécessaires à la mise en oeuvre de la politique internationale. Le phénomène a été souligné au Canada en ce qui concerne la coopération au développement : sans le concours des services provinciaux, l'élaboration et la réalisation de nombreux programmes d'assistance dans des domaines comme l'enseignement ou l'agriculture seraient singulièrement plus ardues (63). Il en va de même de certains accords à caractère général qui se contentent de formuler quelques engagements de principe. L'exécution assume dans ce cas une importance particulière,

puisque c'est à ce stade que l'accord se verra donner un contenu précis.

On en a eu une démonstration éclatante lorsqu'en 1967 le Canada a conclu avec la Belgique un accord de coopération culturelle sans que les Provinces aient été associées à la décision. Le Gouvernement québécois, qui aurait souhaité se voir reconnaître une possibilité d'action autonome comme dans le cadre du traité franco-canadien de 1965, s'est refusé à toute collaboration pendant de nombreuses années, et l'accord est resté lettre morte dans la Belle Province. D'un point de vue juridique, le traité était parfait, mais l'octroi de bourses d'études, l'échange d'enseignants, les échanges techniques et artistiques qu'il prévoyait ne pouvaient être concrétisés que par des services provinciaux. Il a fallu attendre la création en 1975 d'une sous-commission belgo-québécoise au sein de la commission mixte permanente belgo-canadienne, pour que la situation soit débloquée (64). Disposant de son propre régime de pensions, le Québec est aussi un partenaire obligé pour les autorités fédérales dans tous les accords relatifs à la sécurité sociale. La plupart de ceux-ci habilitent souvent les Provinces à conclure séparément des ententes relatives à la mise en oeuvre des principes arrêtés dans l'accord-cadre.

Les arguments financiers s'avèrent tout aussi importants. Nul ne conteste vraiment la compétence fédérale en ce qui concerne la conclusion des accords commerciaux, mais les Provinces disposent d'un atout important avec leur pouvoir financier, qui leur permet de subventionner leurs industries ou de favoriser les producteurs locaux par le biais des commandes publiques (65). C'est là une réalité dont Ottawa est bien forcé de tenir compte.

Ajoutons encore que l'interdépendance dont on parle plus haut rend assez illusoire la théorie des "compartiments étanches" énoncée par Lord Atkin. Avec le développement de l'intervention de l'Etat, la séparation entre les compétences fédérales et celles des Etats membres d'une fédération s'est révélée assez illusoire. La connexité de certaines matières peut ainsi permettre aux Provinces et aux Etats de faire pression sur le pouvoir central.

Cette possibilité a été mise en relief par le comportement de la Colombie britannique pendant les vingt années qu'ont duré les négociations avec les Etats-Unis sur l'aménagement du bassin du fleuve Columbia (66). A plusieurs reprises, le Gouvernement provincial a utilisé les compétences qui lui sont reconnues dans des domaines comme les ressources naturelles ou l'aménagement du territoire pour

empêcher Ottawa d'accepter les propositions américaines, en menaçant par exemple de refuser les permis nécessaires à la construction de certains ouvrages. Une fois encore, rien n'empêchait en principe le pouvoir central d'ignorer l'opposition de Victoria et de conclure un accord avec les Etats-Unis. Mais en pratique la construction d'un barrage ou le détournement d'une rivière pouvaient difficilement se faire sans le consentement des autorités provinciales. Le Gouvernement fédéral en était d'ailleurs pleinement conscient (67) ; c'est précisément pour cette raison qu'il a insisté pour conclure avec la Colombie britannique un accord par lequel celle-ci s'engageait à prendre les mesures nécessaires à l'exécution du traité et à indemniser le Gouvernement fédéral si elle manquait à ses obligations (68).

La technique du **quid pro quo** est d'ailleurs fréquemment utilisée dans la plupart des Etats fédéraux. Profitant du lien entre certains problèmes, un Gouvernement peut acquérir la possibilité d'intervenir dans un domaine qui échappe en principe totalement à son autorité. En invoquant une compétence marginale, pour menacer par exemple d'entraver la mise en oeuvre d'une décision qui ne serait pas conforme à ses voeux, il peut acculer l'autorité compétente au compromis (69). C'est par ce moyen que les Etats australiens sont parvenus pendant de nombreuses années à empêcher le

Commonwealth de prendre unilatéralement des mesures destinées à s'assurer le contrôle de l'exploitation des ressources naturelles sous-marines : le Gouvernement fédéral avait été averti que s'il imposait une licence fédérale pour les travaux d'exploitation, les Etats interdiraient l'accès de leurs ports à tout navire.

Près de vingt ans plus tard, le même procédé a été utilisé - avec moins de succès, il est vrai - par le Gouvernement travailliste du Victoria pour faire pression sur Canberra dans un domaine particulièrement sensible de la politique étrangère. En mai 1982, le Premier ministre John Cain annonçait son intention d'interdire à tout navire à propulsion nucléaire ou porteur de charges nucléaires de relâcher dans les ports de l'Etat. C'était en fait l'ensemble de la politique de coopération militaire avec les Etats-Unis qui était visée. L'affaire devait déclencher dans tout le pays une controverse assez passionnée, avant que M. Cain ne soit contraint à faire marche arrière sous la menace d'une législation fédérale destinée à empêcher à l'avenir ce genre d'initiative (70).

Dans certains cas, le vrai destinataire du message n'est pas le Gouvernement fédéral, mais son interlocuteur étranger, que les Etats essaient d'amener à des positions plus

conciliantes en lui rappelant que Canberra ne jouit pas de pouvoirs illimités. On a eu un exemple intéressant en 1974 lorsque, en réponse à l'embargo sur le boeuf décrété par le Japon, les autorités du Queensland -- principal producteur australien de viande bovine -- ont fait savoir qu'elles refuseraient d'octroyer de nouvelles concessions minières et qu'elles interdiraient les ventes de minerai à des sociétés japonaises aussi longtemps que Tokyo ne reprendrait pas ses achats (71). Une telle prise de position présentait sans doute l'avantage de mettre dans l'embarras le Gouvernement travailliste de Canberra, pour lequel le Premier ministre du Queensland, M. Bjelke-Petersen, n'éprouvait pas une tendresse particulière. Mais c'est avant tout sur le Japon, dont la dépendance en matière de ressources naturelles est bien connue, que l'on voulait faire pression. M. Whitlam pouvait dénoncer ce genre de "**resource blackmail**" et faire valoir que l'on risquait ainsi de faire capoter l'ensemble des négociations commerciales avec le Japon, mais il n'avait pas en pratique les moyens de contraindre le Queensland à faire marche arrière : ce sont les Etats qui délivrent les licences d'exploitation des ressources minérales.

Naturellement, ce qui est vrai des Gouvernements régionaux l'est également pour le Gouvernement national, qui jouit grâce à la maîtrise du treaty-making power

d'un statut d'interlocuteur obligé. Sans son concours, rien ne se fera ; aucun accord ne sera conclu. Bien souvent, il n'y aura pas même de négociations, car les Etats étrangers font rarement preuve d'enthousiasme lorsqu'il s'agit de traiter avec les Etats membres d'une fédération. Dans les domaines de compétence concurrente, la menace d'une législation fédérale unilatérale peut inciter les Provinces ou les Etats à faire preuve de plus de modération. En Australie, le Commonwealth peut aussi invoquer les pouvoirs étendus qui lui sont conférés par la section 51 (XXIX), et menacer au besoin les Etats de prendre unilatéralement les mesures nécessaires à l'exécution des traités. C'est précisément ce qu'a fait M. Whitlam à son arrivée au pouvoir en 1972 : après avoir indiqué qu'il préférait collaborer avec les Etats pour la mise en oeuvre d'un programme ambitieux de ratification et d'application de conventions internationales du Travail, il a toutefois tenu à préciser que d'un point de vue juridique, il n'y était pas tenu (72). Par la suite, le **Tasmanian Dam Case** a encore renforcé la position fédérale.

Dans de nombreux cas, d'autres chefs de compétence peuvent permettre au Gouvernement fédéral de répondre aux initiatives des Etats. C'est par exemple au nom de ses pouvoirs en matière de défense (73) que Canberra a réagi contre l'initiative prise par le Victoria à l'encontre des

navires à propulsion nucléaire. Il dispose aussi d'une arme particulièrement redoutable avec le "power of the purse", surtout en Australie où le Commonwealth est le principal pourvoyeur de fonds des Etats (74). De même qu'au Canada, le pouvoir de dépenser du Gouvernement central n'est pas circonscrit aux domaines de compétence fédérale. La Constitution australienne lui reconnaît expressément le droit de poser certaines conditions à ses interventions financières (75). Par l'instauration d'un programme de **grants in aid**, il pourra donc inciter les Etats à collaborer avec lui - et notamment à prendre les mesures nécessaires à l'exécution de certains traités (76) -- ou à le laisser prendre en charge certaines des tâches qui leur sont attribuées. Le procédé n'est pas neuf : dès le début de ce siècle, c'est par ce moyen que l'on a pu arriver à mettre en place une politique nationale en matière d'immigration en Austra- lie (77). Enfin, la puissance financière peut aussi représenter un élément de conviction important pour les Etats étrangers qu'il s'agit de persuader de renoncer à coopérer avec les autorités régionales. C'est par ce biais notamment qu'Ottawa a répondu aux initiatives du Québec en Afrique francophone (78).

3.2.2. Aspects tactiques et stratégiques

Le produit de la coopération intergouvernementale ne dépendra pas seulement des compétences de chaque acteur et des ressources dont il dispose, mais aussi d'une série de facteurs, moins aisés sans doute à identifier, mais qui pèseront certainement sur l'issue de la négociation. Car la coopération ne peut pas être analysée indépendemment de son contexte, ni en faisant abstraction du comportement des différents participants. En général, son succès ou son échec dépend plus de l'attitude de chacun d'entre eux, de sa propension au compromis, que du développement d'une quelconque procédure de collaboration. Après tout, comme le fait remarquer C. SHARMAN,

> "politics is the currency of most importance to politicians."(79)

Il suffit pour s'en convaincre de penser au rite selon lequel se déroule la conférence des Premiers ministres. Tant en Australie qu'au Canada, on a souligné combien, en l'absence d'une procédure contraignant le pouvoir central à obtenir leur accord, les Etats et les Provinces ont tendance à utiliser le forum qui leur est offert pour arracher indirectement des avantages qui ne leur sont reconnus par aucune règle. En donnant à leurs exigences une certaine publicité, en criant au besoin au scandale -- ou même en

menaçant simplement de le faire --, un Gouvernement régional pourra parfois forcer le Gouvernement fédéral à céder partiellement à ses exigences, d'autant qu'il pourra compter sur le soutien des partis, de groupe de pression ou de media organisés sur base régionale (80).

Dans le même ordre d'idées, il sera difficile au Gouvernement fédéral d'écarter purement et simplement l'avis des représentants d'une Province ou d'un Etat, lorsque ceux-ci sont seuls à être concernés par un traité ou lorsque le problème revêt pour eux une importance particulière. Dans le cas de l'aménagement du bassin de la Columbia, par exemple, la Colombie britannique est même parvenue à imposer une renégociation du traité avec les Etats-Unis après qu'il ait été signé; la ratification n'est intervenue qu'à la suite d'un accord écrit entre le Gouvernement fédéral et la Province. Rapportant ces événements, la chronique de l'Annuaire canadien de droit international fera allusion à ce propos à un accord qui a pour effet d'"autoriser la ratification du traité" (81). L'affirmation est juridiquement inexacte, mais elle met en évidence l'ampleur du pouvoir dont disposait en pratique le Gouvernement provincial (82): "Canada accepted a second best treaty because of the veto of the province of British Columbia", devait déclarer par la suite un membre des Communes (83). Dans la même ligne, on

pourrait ajouter que le Québec **de facto** d'une sorte de droit de veto en ce qui concerne les relations avec les pays francophones, pour avoir réussi à monnayer sa participation à certaines activités fédérales contre des avantages substantiels.

Pour légitimer son intervention, le pouvoir central soulignera souvent la dimension nationale des problèmes abordés dans les relations extérieures, en faisant valoir par exemple la nécessité de prendre en considération les problèmes posés aux Provinces voisines de la Colombie britannique par le programme de détournement de la Columbia ou l'existence d'importantes minorités francophones hors du Québec. Il pourra dans certains cas tenter de tirer parti des divergences qui opposent les Provinces ou les Etats, car si ceux-ci ont des intérêts communs -- notamment lorsqu'il s'agit de lutter contre les intrusions fédérales dans les domaines de leur ressort --, il leur arrive aussi de s'affronter. Les tiraillements entre libre-échangisme prôné par les régions périphériques et les positions plus protectionnistes des régions centrales -- Victoria et Nouvelle-Galles du Sud en Australie, Ontario et Québec au Canada --, entre le nationalisme économique de l'Ontario, inquiet de la pénétration économique américaine, et l'attitude plus réservée des régions moins industrialisées,

soucieuses avant tout de trouver des capitaux, quelle que soit leur origine, offrent au Gouvernement fédéral la possibilité d'affermir son emprise sur la politique étrangère en promouvant une solution véritablement nationale. Naturellement, ce ne sera pas chose facile ; chaque camp risque de l'accuser de céder devant les exigences de l'autre. Il est sans doute plus aisé -- et, politiquement parlant, peut-être plus rentable -- de défendre une position extrême, mais qui a l'avantage de la clarté, qu'un compromis qui risque de ne satisfaire personne.

3.3. Substance et symboles : les deux enjeux du débat

En ce qui concerne le Canada, la coopération intergouvernementale est rendue plus délicate par le débat institutionnel qui met aux prises Ottawa et Québec. Les dirigeants québécois savent que la reconnaissance par la communauté internationale constitue un des éléments-clé de la personnalité internationale. Dans cette optique, collaborer avec le Gouvernement fédéral, participer à certaines activités internationales sous sa direction équivaut pour eux à diluer leur caractère particulier pour n'apparaître plus que comme une Province semblable en tous points aux autres. Mener dans certains domaines une politique autonome leur

permet au contraire de poser les jalons d'un statut particulier, même si à court terme les avantages concrets sont peu évidents (84). C'est là l'origine de la guerilla des précédents qui a marqué les années '60 : Québec refuse à Ottawa le droit d'exercer une coordination et -- à plus forte raison -- une surveillance dans les domaines qui relèvent de sa compétence. Les Québécois insistent au contraire pour conclure seuls certains accords et pour participer seuls à certaines rencontres internationales, ce qui les a amenés à plusieurs reprises à repousser certaines des solutions associatives proposées par Ottawa (85). De façon assez caractéristique, le droit pour le Québec d'être identifié en tant que tel figurait au premier rang des exigences présentées par le Gouvernement de M. Bertrand au moment de la création de l'Agence de coopération culturelle et technique des pays francophones (86).

Le Gouvernement fédéral est bien conscient de l'enjeu, et c'est pourquoi il a d'emblée présenté le débat dans ses termes les plus extrêmes, en le ramenant à une option fondamentale entre le fédéralisme , d'une part, et l'éclatement du pays, d'autre part :

> "The power to negotiate and conclude formal agreements with other countries is of course the prerogative of an independent sovereign state. If individual constituent members of a federal state had the right to conclude treaties independently of the central power, it would

> no longer be a federation, but an association of sovereign powers." (87)

Ce que le Premier ministre Pearson résumait en termes moins diplomatiques :

> "Canadians will understand that talk of separate international personalities is not just academic talks of interest to constitutional lawyers. It strikes at the root of our existence at a country ... separatism abroad would lead to separatism at home. We should make no mistake about that." (88)

La riposte fédérale consiste donc à s'opposer à toutes les initiatives qui pourraient être considérées comme un précédent qui pourrait impliquer la présence des Provinces sur la scène internationale. Dans un premier temps, l'importance des initiatives du Québec a été systématiquement minimisée : le premier Livre blanc sur les relations internationales les présente comme des activités relativement banales, à la portée juridique restreinte (89). Par la suite, cependant, les contacts internationaux des Provinces ont fait l'objet d'un examen scrupuleux. Même les relations transfrontalières n'y ont pas échappé : La conclusion d'arrangements administratifs avec les Etats américains est ainsi devenue plus difficile après les ententes franco-québécoise de 1965 (90). Certains ont même dénoncé l'existence d'un "double standard" qui conduisait à encourager les activités internationales des Provinces anglophones pour réduire l'impact de celles du Québec (91). De notoriété publique, Ottawa a dû déployer des trésors de

diplomatie pour convaincre l'Ontario et surtout le Nouveau-Brunswick de demander à l'Agence de coopération culturelle et technique un statut de "gouvernement participant" semblable à celui dont bénéficiait le Québec.

Certes, les livres blancs sur les relations internationales invitent les Provinces à collaborer avec le Gouvernement fédéral à la définition d'une politique étrangère nationale - ce qui les amènerait à reconnaître le leadership d'Ottawa dans ce domaine. Mais l'irritation provoquée par les initiatives spectaculaires du Québec se traduit parfois par un raidissement au niveau fédéral (92). Ottawa peut ainsi être tenté d'écarter dans certains cas les solutions coopératives qu'il entend promouvoir. Un mémorandum du ministère des affaires extérieures le laisse clairement entendre :

> "If the provinces place in doubt the international unity of Canada by claiming an international legal capacity for themselves, they thereby raise a serious obstacle to effective practical co-operation by obliging the federal government to reject any co-operative mechanism which might be invoked as a precedent recognizing or establishing a principal of international legal capacity for the provinces." (93)

Réagissant aux incidents de 1977, M. Trudeau devait adopter un langage plus musclé :

> "If the Quebec officials are behaving as though they have an international personality then of course, they won't be invited to come along on any of our delegations." (94)

De même, l'intérêt dont témoignait son gouvernement pour les propositions de création d'un sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays francophones avancées par les Présidents Senghor et Bourguiba tenait en partie au fait qu'il entendait bien récupérer à ce niveau une partie du terrain concédé au Québec dans les relations avec les Etats francophones (89)(96).

Ce désaccord de principe sur le rôle respectif des différentes parties se répercute évidemment sur la qualité de leur collaboration. Les "**jurisdiction concerns**" occupent ici un rôle central : l'exercice de la compétence devient une fin en soi. Bien souvent, les deux Gouvernements délaisseront les problèmes concrets pour s'affronter sur des questions dont la portée est avant tout symbolique, tant prévaut pour eux la nécessité d'affirmer leurs droits de manière éclatante. Le même phénomène se vérifie sans doute pour la plupart des conflits de compétence, mais l'importance des aspects symboliques dans les relations internationales lui confère un retentissement particulier. Dans certains cas, la discussion confine à l'absurde : avant la conférence de Niamey, qui devait procéder à la création de l'Agence de coopération culturelle et technique, il a fallu un long débat pour arriver à un accord sur des questions comme le mode d'utilisation des drapeaux, les plaques au moyen desquelles

les représentants du Québec pouvaient se faire identifier au sein de la délégation canadienne, ainsi que - **last but not least** - la taille des lettres utilisées pour les mots "Canada" et "Québec" sur ces plaques (97)... Le spectaculaire développement de l'aide canadienne à l'Afrique francophone illustre à merveille la prédominance des enjeux symboliques sur les enjeux substantiels . Préoccupé avant tout de rééquilibrer la situation après l'avantage initial acquis par le Québec, Ottawa passe aux yeux des experts pour avoir dépensé ses crédits d'aide au développement avec une libéralité qui dénotait plus le besoin d'affirmer sa présence qu'une stratégie de développement prédéterminée (98). Certains observateurs ont aussi noté que l'enjeu concret des affrontements provoqués par la participation du Québec à la conférence internationale de Libreville en 1968 - qui avait justifié la suspension des relations diplomatiques avec le Gabon - se résumait à l'envoi de neuf coopérants dans ce pays (99).

C'est à ce niveau qu'apparaît clairement l'importance des éléments structurels dont il a été question plus haut. Reflet d'un conflit d'attributions, l'importance des éléments symboliques est également renforcée par la structure institutionnelle, puisque le développement d'une forme de rationalité horizontale particulièrement prononcée dans les

fédérations parlementaires contribue à sa diffusion dans l'ensemble de la structure administrative. La propension au conflit n'est donc pas l'apannage de quelques politiciens ou de certains départements ministériels mais bien un élément permanent des relations intergouvernementales canado-québécoises. Cela ne facilite évidemment pas les choses puisque, pour une des parties au moins -- le Québec en l'occurence -- la collaboration même représente déjà une première capitulation par rapport à ses positions de principe.

4. Conclusion : éléments de confédéralisme

Le processus décisionnel en matière de politique étrangère a fait l'objet de nombreuses analyses qui soulignent son originalité par rapport à la prise de décisions en ce qui concerne les problèmes intérieurs. Même les auteurs qui mettent l'accent sur les forces qui, au sein de chaque pays, contribuent à déterminer l'orientation de la politique étrangère, sont d'accord sur ce point. Pour James Rosenau, par exemple, les relations extérieures constituent un domaine à part, caractérisé par les canaux de communication verticaux et les rapports de type hiérarchique qui y prévalent, par opposition aux liens horizontaux qui unissent des acteurs sensiblement égaux lorsque sont abordés des problèmes de politique intérieure (100).

L'analyse qui précède tend à démontrer que le premier pilier de cette opposition n'est pas aussi solide qu'il n'y paraît. Dans les domaines qui relèvent de leurs compétences, l'autonomie dont bénéficient les Etats australiens et les Provinces canadiennes leur permet souvent de s'affirmer comme des partenaires incontournables, dans la mesure où ils disposent à tout le moins de la possibilité d'entraver toute action fédérale qui ne serait pas conforme à leurs voeux. En

toute hypothèse, il serait certainement abusif de les présenter comme des autorités subordonnées au pouvoir central.

La maîtrise de la mise en oeuvre des initiatives fédérales s'avère d'une importance particulière à cet égard. Utilisée de manière systématique, elle peut permettre aux Provinces et aux Etats d'exercer une influence parfois décisive sur l'élaboration de la politique nationale. Dans les rapports entre autorités non subordonnées, la distinction entre décision et exécution ne peut pas être poussée trop loin : dans bien des cas, la responsabilité de l'exécution confère à celui à qui elle incombe l'équivalent d'un droit de veto. A cet égard, il est significatif que les spécialistes de la mise en oeuvre des politiques se prononcent en faveur d'une approche qui reflète les interactions entre les différents acteurs concernés (**"bottom-up approach"**), lorsque le rapport de force entre ceux-ci est relativement équilibré (101). Aussi l'association des Provinces et des Etats à la formulation de la politique étrangère est-elle difficile à éviter. La notion même de négociation -- processus "horizontal" par excellence -- implique d'ailleurs une égalité minimale entre les différents participants : "Bargaining and negotiation is a **joint** decision making exercise" (102). On a d'ailleurs eu l'occasion de souligner

ce qui apparentait les relations intergouvernementales aux relations entre les Etats unitaires.

L'apport régional à la décision nationale ne peut cependant pas être déterminé avec précision. Il oscillera entre le simple avis et un pouvoir de décision à peine voilé. Car le résultat final ne dépend pas uniquement des arguments dont dispose chacune des parties, mais aussi de la manière dont elle les utilise et même de la détermination dont elle fait preuve (103) : ce n'est pas pour rien que le Québec est arrivé à obtenir dans certains domaines une situation privilégiée par rapport aux autres Provinces (104).

En général, lorsque l'ensemble des Etats ou des Provinces sont appelés à intervenir, on se trouve en présence de ce que l'on pourrait appeler un processus décisionnel de type confédéral tant son fonctionnement évoque certaines caractéristiques des confédérations classiques. La parenté apparaît clairement au niveau de la prise de décision, parfois effectuée de façon quasi-diplomatique par les délégués de chaque gouvernement au sein de comités dont l'existence n'est même pas prévue par la constitution -- situation qui évoque l'absence d'organes exécutifs permanents qui caractèrisait les structures confédérales (105). Le concept d' **"executive federalism"** utilisé par Donald Smiley

pour décrire cette tendance ressemble d'ailleurs à s'y méprendre à la notion d' **"intergovernmentalism"** dont parle Carol Webb à propos de la structure plus conédérale encore des Communautés européennes (106). On a eu l'occasion de souligner le fait qu'une large majorité -- voire même l'unanimité -- des participants est requise. L'intervention de chacun d'entre eux sera également nécessaire pour la mise en oeuvre des décisions ainsi adoptées, car celles-ci sont dépourvues d'effet direct ; pour devenir réalité, elles doivent être traduites par chacun dans sa sphère de compétence : action internationale pour le Gouvernement fédéral, exécution législative et administrative pour les autorités régionales. Ce genre de mise en oeuvre **médiate** est tout à fait conforme au dogme de la souveraineté, si présent dans les structures confédérales. Des procédés comme la loi uniforme ou la législation parallèle, auxquels on a parfois recours pour transposer dans l'ordre juridique national certaines dispositions internationales ne sont d'ailleurs pas sans rappeler les concordats du **Staatenbund** allemand (107), même s'il n'y a pas dans ce cas-ci de véritable engagement juridique.

Mutatis mutandis, cette situation n'est pas sans rappeler celle des Etas-Unis sous le régime des Articles de Confédération. D'après les Articles, seule la confédération

avait le pouvoir de traiter directement avec les puissances étrangères; les Etats ne pouvaient conclure d'ententes sans son consentement. Les difficultés rencontrées par la jeune république étaient avant tout liées au fait que la Constitution ne reconnaissait pas pas la primauté des traités sur la législation des Etats et ne contenait pas de disposition qui permît au pouvoir central de contraindre ceux-ci à tenir compte des obligations internationales de la Confédération (108). En d'autre termes, la principale entrave à la politique étrangère du Congrès tenait à ce qu'il ne disposait pas du pouvoir de faire respecter ses décisions. Bowie résume bien l'impression d'ensemble lorsqu'il écrit à propos de cette période :

> "the source (of the difficuties) was not primarily lack of authority in the federal government to enter into treaties, but insufficient authority to make them effective."(109)

Le parallèle avec la situation canadienne est frappant.

Certes, ces éléments de confédéralisme n'apparaîtront pas dans tous les cas. Il est vraisemblable que le rôle des autorités régionales sera restreint dans certains secteurs de **high politics** (110) ou au stade de la planification de la politique étrangère, dont même les ministères sectoriels nationaux sont pratiquement exclus (111). On imagine aussi que les circonstances -- on pense par exemple à l'existence

d'une crise -- peuvent bousculer les schémas décisionnels ordinaires. La tendance au confédéralisme varie d'ailleurs selon les Etats - elle est moins prononcée en Australie qu'au Canada - et même au sein de chacun d'entre eux : nous avons eu l'occasion de noter que le Québec avait un impact plus décisif sur les relations du Canada que les Provinces maritimes. Le nombre des acteurs concernés est aussi un élément non négligeable : on voit mal comment un système de co-décision semblable pourrait fonctionner dans un pays qui, comme les Etats-Unis, compterait cinquante Etats. Le Canada, et moins encore l'Australie, ne constituent certainement pas les illustrations les plus radicales du modèle confédéral, dans la mesure où le centre accapare la plus grande partie de l'action internationale : le gouvernement fédéral monopolise notamment ces instruments par excellence de la politique étrangère que sont la diplomatie ou la défense. Les Communautés européennes, et surtout la coopération politique européenne, offrent sans doute un profil plus nettement confédéral, étant donné l'importance du rôle qu'elles réservent aux Etats membres dans la mise en oeuvre au niveau international des décisions arrêtées en commun.

Il reste cependant que le fossé entre le rôle que les règles juridiques réservent aux Etats ou aux Provinces dans l'élaboration de la politique étrangère et les pouvoirs dont

ceux-ci disposent en pratique est considérable. Si l'on s'en tient aux principes, le Gouvernement fédéral est maître de la décision ; les garanties reconnues aux autorités régionales en termes de représentation ou de consultation sont relativement faibles. La réalité est tout autre, on l'a vu, à tel point que de nombreux auteurs en arrivent par une sorte de raccourci à conclure que le **treaty-making power** fédéral est "juridiquement limité" (112) -- analyse incorrecte sur le plan des principes mais qui en dit long sur la situation réelle. La majeure partie des problèmes rencontrés dans le domaine des relations extérieures est bel et bien liée au fait que le Gouvernement fédéral a affaire à des gouvernements qui sont plus ses égaux que ses subordonnés -- même s'il bénéficie incontestablement en la matière d'un statut de **primus inter pares.**

Ce décalage entre la lecture juridique et la réalité du pouvoir ne constitue pas un phénomène propre aux relations internationales ; il s'agit plutôt d'une tendance commune à la plupart des tâches étatiques dans les sociétés fédérales contemporaines. A l'heure actuelle, il est difficile de s'en tenir à une délimitation **a priori** des compétences de chaque niveau. Cela ne signifie pourtant pas que l'analyse juridique soit dépourvue d'utilité. Bien au contraire, la définition des compétences de chacun est indispensable pour saisir le

rapport des forces en présence. Il est clair, par exemple, que la conception dualiste des rapports entre les ordres juridiques national et international tend à maximiser le "droit de refus" qui est concédé aux Provinces et aux Etats. De même l'article 51(xxix) de la Constitution australienne, qui reconnaît au Commonwealth le droit de légiférer pour l'exécution des obligations internationales de l'Etat, offre-t-il un argument supplémentaire au Gouvernement fédéral en lui permettant d'échapper par une action unilatérale aux pièges de la décision commune. Même si par la suite les autorités fédérales ont préféré faire montre d'une grande retenue dans l'utilisation de la faculté qui leur était reconnue, l'évolution couronnée par le **Tasmanian Dam Case** a donc bien eu une incidence importante sur les rapports entre les différents acteurs, et il n'est pas exclu que cette dernière décision ne débouche sur un bouleversement des rapports entre le pouvoir central et les Etats (113). Inversément, il est vraisemblable que la capacité de la capacité de pression fédérale serait plus importante si le Gouvernement national avait comme en Suisse le pouvoir d'imposer aux autorités régionales la prise de certaines mesures d'exécution (114). En définissant les droits et les compétences des parties, les règles de droit constitutionnel déterminent donc le pouvoir dont chacune d'entre elles disposera dans les négociations (115). L'importance des

éléments institutionnels mérite également d'être soulignée : la logique majoritaire et les exigences de coordination horizontale propres aux régimes parlementaires ont certainement une incidence non négligeable sur la qualité des rapports entre les différents gouvernements. En d'autres termes, si l'impact des règles juridiques est moins direct qu'il n'y paraît, il n'en est pas moins réel.

Le modèle confédéral qui a été présenté au cours des pages qui précèdent n'a pas qu'une ambition descriptive. L'éclairage relativement nouveau qu'il projette sur la situation des Etats fédéraux - ou tout au moins de certains d'entre eux - peut nous permettre de mieux comprendre les problèmes que ceux-ci rencontrent sur la scène internationale. On trouve en effet des éléments de confédéralisme à des degrés divers dans la plupart des Etats fédéraux. Il est vrai que cette qualification correspond mieux au mode de fonctionnement de ces Etats qu'à leur structure constitutionnellle -- pour autant que l'on puisse vraiment opérer une distinction abrupte entre ces deux éléments (116) -- et que l'importance de ces éléments de confédéralisme est éminemment variable. Il n'en reste pas moins que leurs répercussions sur les relations extérieures des Etats concernés peuvent être considérable. La remarque ne vaut pas seulement pour les orientations de fond de leur

politique étangère, mais aussi pour ce que l'on pourrait appeler son "profil juridique" : plusieurs des penchants des Etats fédéraux en ce qui concerne la conclusion des Traités - la **"federal reluctance"** dont parle Wildhaber (117) - semblent directement liés à la nécessité d'arriver à un consensus **in foro interno**. Certes, l'usage répété des réserves, les fameuses clauses fédérales ou à l'importance des pouvoirs délégués aux Etats membres constituent autant de défis à un principe cardinal du droit international comme l'égalité des Etats souverains. L'intérêt du modèle confédéral tient précisément à ce qu'il souligne combien il est nécessaire, si l'on entend assurer la participation des Etats fédéraux aux activités internationales, de prendre en considération leur situation particulière.

Une dernière remarque en guise de conclusion. Tout système fédéral représente un équilibre difficile et incertain entre des tendances centralisatrices et décentralisatrices, à mi-chemin entre l'Etat unitaire et le régime. Ce caractère hybride rend naturellement les tentatives de définition et de description particulièrement délicates. De là dérive sans doute la tendance fréquente - surtout chez les juristes - à présenter le fédéralisme comme un système essentiellement transitoire, qui doit être analysé dans le contexte plus général de son évolution vers

l'Etat unitaire ou vers la confédération. Cela équivaut en pratique à une négation de la spécificité des systèmes fédéraux. Il est toutefois permis de se demander s'il ne conviendrait pas de mettre en évidence tous les éléments qui contribuent à faire du jeu subtil de tendances parfois contradictoires le propre du fédéralisme. Les tensions qui militent en faveur d'un renforcement du pouvoir central dans certains Etats ont été largement illustrées ; l'étude des éléments de confédéralisme qui existent dans plusieurs sytèmes fédéraux reste à faire.

NOTES

(1) Pour W. RIKER, le désir de présenter un front uni face au monde extérieur est la principale raison d'être de la plupart des fédérations. Voy. son Federalism : Origin, Operation, Significance, Boston, Little, Brown and Cy, 1964, chap. 2.

(2) Limitations on the Treaty-Power in Federal States, N.Y.U.L.R., vol. 34, 1959, p. 1066.

(3) Voy. par exemple L. WILDHABER, Treaty-Making Power and Constitution, Bâle et Stuttgart, Helbing et Lichtenhahn, 1971, pp. 254-340 ; J. Mc LEOD HENDRY, Treaties and Federal Constitutions, Washington, Public Affairs Press, 1955 ; R.C. GHOSH, Treaties and Federal Constitutions : Their Mutual Impact, Calcutta, World Press, 1960.

(4) Voy. par exemple L. DI MARZO, Component Units of Federal States and International Agreements, Alphen van den Rijn, Sijthoff et Noordhoff, 1980 ; Y. LEJEUNE, Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'exemple suisse, Paris, L.G.D.J., 1984; ainsi que I. BERNIER, International Legal Aspects of Federalism, Londres, Longman, 1973.

(5) Voy. à ce propos A.-M. JACOMY-MILLETTE, L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada, Paris, L.G.D.J., 1971 et C. DOEKER, The Treaty-Making Power in the Commonwealth of Australia, La Haye, Nijhoff, 1966.

(6) Commonwealth v. Tasmania, A.L.R., vol. 46, 1983, p. 46.

(7) G. SCELLE, Cours de droit international public, Faculté de Droit de Paris, 1947, pp. 5-11.

(8) Voy. par exemple P. KING, Federalism and Federation, Londres et Canberra, Croom Helm, 1982, pp. 74 et s.

(9) Il convient cependant de noter que ce thème a attiré l'attention de nombreux auteurs canadiens dans le courant des quinze dernières années. Voy. par exemple D. SMILEY, The Structural Problem of Canadian Federalism, Canadian Public Administration, 1971, vol.14, pp.326-342; Ibid.,Central Institutions, in S.M. BECK et I. BERNIER (éds.), Canada and the New

Constitution - The Unfinished Agenda, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1983, pp. 23-90.

(10) Federalism and Constitutional Change, Oxford, Clarendon Press, 1956, p. 310.

(11) J. LEMCO et P. REGENSTREIF, The Fusion of Powers and the Crisis of Canadian Federalism, Publius : the Journal of Federalism, vol. 14, 1984, p. 110.

(12) De l'aveu général, le Sénat canadien n'a jamais été très représentatif de intérêts provinciaux ; nommés par le Gouverneur Général sur proposition du Premier ministre, ses membres ont naturellement tendance à prendre position en fonction des clivages partisans. Voy. R.A. MACKAY, The Unreformed Senate of Canada, Toronto, McClelland and Stewart, 1963. On retrouve la même tendance , légèrement atténuée, en Australie; voy. C. SHARMAN, The Australian Senate as a States House, Politics, vol. 12, 1977, pp. 64-75, ainsi que D.H. SOLOMON, The Role of the Senate, in H. MAYER et H. NELSON (éd.), Australian Politics : A Third Leader, Melbourne, Cheshire, 1973, pp. 550-555.

(13) Les pouvoirs importants dont dispose le Sénat australien, notamment en matière financière, peuvent cependant lui permettre de jouer parfois un rôle de premier plan, ainsi que l'a démontré la crise constitutionnelle de 1975. Voy. D. PEARCE, The Legislative Powers of the Senate, in L. ZINES (éd.), Commentaries on the Australian Constitution - A Tribute to Geoffrey Sawer, Sydney, Butterworths, 1977, pp. 119-149.

(14) Voy. pour l'Australie J.W. KNIGHT, Aspects of the Foreign Policy Decision-Making Process, in The First 1000 Days of Labor, pp. 251-253 ; voy. aussi du même auteur, The Royal Prerogative and Foreign Policy : Notes on an Assumption, Australian Outlook, vol. 30, 1976, pp. 35-43. En ce qui concerne le Canada, voy. G. STEVENSON, L'élaboration de la politique étrangère canadienne, in P. PAINCHAUD (éd.), Le Canada et le Québec sur la scène internationale, Montréal, Presses de l'université du Québec, 1977, pp. 51-79.

(15) Cette tendance était particulièrement évidente pendant l'ère Trudeau; le Bureau du Premier ministre comprenait un assistant pour la politique étrangère qui servait parfois d'envoyé personnel au Premier ministre.

(16) STEVENSON, op. cit., p. 70.

(17) Weidner donne l'exemple de valeurs comme la qualité de l'enseignement, des soins médicaux, l'amélioration des transports, etc. (Decision-Making in a Federal System, in A. W. MACMAHON, Federalism, Mature and Emergent, Garden City, N.Y., Doubleday, 1955, p. 368.

(18) Le phénomène a été mis en évidence aux Etats-Unis. En plus de l'étude de WEIDNER, voy. R.B. CARROLL, Intergovernmental Administrative Relations, in D. J. ELAZAR et al. (éd.) Cooperation and Conflict - Readings in American Federalism, Itasca (Ill.), Peacock, 1969, pp. 292-318. Pour une application de ces remarques à la situation canadienne, voy. D. V. SMILEY, Public Administration and Canadian Federalism, Canadian Public Administration, vol.6, 1964, pp.371-388.

(19) Cette tendance était particulièrement accusée au sein des cabinets présidés par M. Trudeau. Voy. Th.E. HOCKIN (éd.), Apex of Power : The Prime Minister and Political Leadership in Canada, 2e éd., Scarborough, Prentice-Hall of Canada, 1977. Le même mouvement se vérifie souvent au niveau des Etats australiens, où le Premier ministre et le ministre du Trésor ne sont souvent qu'une seule et même personne.

(20) Cette mission est parfois confiée à plusieurs organismes. Le Privy Council Office qui assure le secrétariat du cabinet fédéral canadien doit par exemple affronter la concurrence du Prime Minister's Office.

(21) E.L. LEVINE, Federal Grants-in-Aids : Administration and Politics, in ELAZAR et al. (éd.), Cooperation and Conflict - Readings in American Federalism, pp. 177-82.

(22) R. L. WATTS, The Historical Development of Canadian Federalism, in R. L. MATHEWS (éd.), Public Policies in Two Federal Countries, Canberra, Centre for Research on Federal-Financial Relations, Australian National University, 1982, p.22.

(23) L'expression est empruntée à D.V. SMILEY, The Structural Problem of Canadian Federalism, Canadian Public Administration, vol. 14, 1971, p. 332.

(24) Loi du Ministère des Affaires intergouvernementales du Québec, art. 10, al. 1.

(25) L'analogie a été soulignée par R. SIMEON, Federal-Provincial Diplomacy : The Making of Recent Policy in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1972.

(26) Ainsi que l'a défini R. SIMEON dans Intergovernmental Relations and the Challenges to Canadian Federalism, Canadian Public Administration, vol. 23, 1980, p. 29.

(27) Le phénomène est particulièrement accusé au Canada, ainsi que l'ont noté très tôt E.R. BLACK et A.C. CAIRNS. Voy. leur A Different Perspective on Canadian Federalism, Can. Pub. Adm., vol. IX, 1966, pp. 27-44. En ce qui concerne l'Australie, voy. HOLMES et SHARMAN, The Australian Federal System, pp. 125-134, et L.F. CRISP, Australian National Government, 3e éd., Hawthorn, 1973, p.

(28) Canada in Question : Federalism in the Eighties, 3e éd., Toronto, 1980, chap.4.

(29) Voy. à ce sujet K. WILTSHIRE, "New Federalisms"- The States Perspective, Politics, vol. 12, 1977, p. 79.

(30) A l'évidence, un système partisan intégré, s'il permet d'atténuer certaines tensions, peut aussi contribuer à engendrer d'autres. Voy. S. MULLER, Federalism and the Party System in Canada, in Canadian Federalism : Myth or Reality, pp. 119-132.

(31) WEIDNER parle de "expendiency and conservation rights", qu'il définit ainsi : "(they) refer to the preservation and extension of influence of individuals, agencies, or units of government - for example, the defense of state government against 'encroachment' from Washington, the desire of an individual for more power for its own sake, or the protection of an agency from supervision by those deemed unfriendly to it." (Op. cit., p. 368)

(32) Tel était incontestablement le credo des Gouvernements Whitlam en Australie et Trudeau au Canada.

(33) G. SAWER parle de "co-ordinate federalism". Voy. son Modern Federalism, 2e éd., Carlton (Vic.), Pitman, 1976, pp. 51-55 et 98-108.

(34) Voy. par exemple D'Emden v. Pedder, C.L.R., vol. 1., p. 91 et Federated Railway C.L.R., vol. 4, p. 488.

(35) En 1965, on dénombrait 125 comités fédéraux-provinciaux au Canada (E. GALLANT, The Machinery of Federal-Provincial Relations, in Canadian Federalism : Myth or Reality, op. cit., pp. 287-298.) ; en 1967, ce nombre était passé à 190 (voy. SMILEY, Canada in Question ..., p. 58). En Australie, on comptait 260 "rencontres" en 1968, dont 9 seulement au niveau ministériel. Voy. I. GROSART, An Antipodean Perspective : Intergovernmental Relations in Australia after 1951, Papport présenté à la conférence sur The Importance of Intergovernmental Relations for the Understanding of Power Distribution, Milan, 25-28 octobre 1982, pp. 11-12.

(36) En théorie, la Couronne "fédérale" et la Couronne "provinciale" ne constituent au Canada qu'une seule et même personne juridique. Voy. D.W. MUNDELL, Legal Nature of Federal and Provincial Executives : Some Comments on Taaransaction between them, Osgoode Hall L. J., vol.2, 1960-63, pp.56-75. Sur la théorie de l'indivisibilité de la Couronne en Australie, voy. W. ANSTEY-WYNES, Legislative, Executive and Judicial Powers in Australia, 5e éd., Sydney, Law Book Cy, 1976, p.

(37) Voy. par exemple les suggestions de A. JACOMY-MILLETTE, Le rôle des provinces dans les relations internationales, pp. 307-308 ; ainsi que L. SABOURIN, Canadian Federalim and International Organization - A Focus on Quebec, Ph.D. Thesis, Columbia University, 1971, pp. 371-87 et R. ATKEY, The Rôle of the Provinces in International Agreements, International Journal, 1970-71, pp.269-73.

(38) Voy. T.A. LEVY, Le rôle des provinces, in Le Canada et le Québec sur la scène internationale, op. cit., pp. 141-143.

(39) Voy. Ontario's International Relations - A Perspective, 1982-83, Ministry of Intergovernmental Affairs, sept. 1983, pp. 10-11.

(40) On consultera pour plus de détails le rapport présenté par A. JACOMY-MILLETTE au colloque Les Etats fédéraux dans lesrelations internationales, R.B.D.I., 1983, pp. 68-89.

(41) Voy. T.B. MILLAR, Managing the Australian Foreign Affairs Department, International Journal, vol. 37, 1982, pp. 441-452.

(42) B. HOCKING, Pluralism and Foreign Policy - The States and the Management of Australia's External Relations, Yearbook of World Affairs, 1984, vol. 38, pp. 150-151.

(43) Voy. la loi du 18 novembre 1982.

(44) Un premier comité de hauts fonctionnaires a d'abord été institué pour sonder les administrations provinciales et les groupements professionnels ; un second comité s'est ensuite vu confier la tâche d'accorder les vues des départements fédéraux, avant que les Provinces ne parviennent à obtenir la création d'un groupe de travail au sein duquel elles étaient représentées. L'édifice a enfin été couronné par la nomination d'un "coordinateur des négociations commerciales", chargé d'assurer la liaison entre ces différents pôles. Voy. l'étude de G.R. WINHAM, Bureaucratic politics and Canadian trade negociations, Int. Journal, 1978-79, pp. 64 et s.

(45) Cité par H. LEGAULT, Canadian Practice in International Law during 1980 as Reflected Mainly in Public Correspondance and Statements of the Departmert of External Affairs, A.C.D.I., vol., 1981, p. 332.

(46) C'est en tout cas ce qu'affirme le bureau juridique du ministère des affaires extérieures : "Because the consultations, and the agreement which they should hopefully produce, are designed to meet practical rather than legal problems, it follows that they are not subject to formal legal rules". Mémorandum du 13 novembre 1973, cité par E.G. LEE, Canadian Practice in International Law Reflected Mainly in Public Correspondance and Statements of the Department of External Affairs, A.C.D.I., 1973, p. 293.

(47) Ibid.

(48) Cité par G. TRIGGS, Australia's Ratification of the International Covenant on Civil and Political Rights : Endorsement or Repudiation ?, I.C.L.Q., vol.3, 1982, p. 290.

(49) L'importance de ce phénomène a été mise en évidence par HOLMES et SHARMAN dans des domaines aussi variés que la santé et la réfection de l'équipement urbain en égoûts. (Voy. The Australian Federal System, pp. 191-208.)

(50) SHARMAN, Fraser, the States and Federalism, Australian Quaterly, vol. 52, 1980, pp. 15-16.

(51) A.-G. for Canada v. A.-G. for Ontario, A.C., 1937, p.326.

(52) Voy. à ce propos A.-M. JACONY-MILLETTE, L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada, Paris, L.G.D.J., 1971, pp. 190 s. ; R.St.J. MACDONALD, The Relationship between International Law and Domestic Law in Canada, in MACDONALD, MORRIS et JOHNSTON (éd.), Canadian Perspectives on International Law and Obligation, University of Toronto Press, 1974, pp. 114 s.

(53) La conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé, A.C.D.I., vol.3, 1965, p. 152.

(54) Commonwealth v. Tasmania, A.L.R., vol.46, 1983, p. 46.

(55) Ce fut notamment le cas pour les mesures d'exécution de la convention internationale sur la pollution des mers par le pétrole. Les négociations ont été retracées par DOEKER, op.cit., pp. 227-230.

(56) C.L.R., vol. 55, 1936, p.608.

(57) Voy. J.E. RICHARDSON, Aviation Law in Australia, Fed. Law Rev., 1965, pp. 251-52.

(58) A.F.A.R., vol. 54, juin 1983, p.

(59) Voy. entre autres J. STARICOFF, Australia and the Constitution of the I.L.O., Int. Labour Review, vol. 32, 1935, pp. 577-609 ; K.H. BAILEY, Australia and the International Labour Conventions, Int. Labour Review, vol. 54, pp. 285-308 ; J.G. STARKE, Australia and the International Labour Organisation, in D.P. O'CONNELL (éd.), International Law in Australia, Sydney, Law Book, 1966, pp. 115-140.

(60) Extrait d'une opinion émise par le Bureau juridique du ministère des affaires extérieures, cité par H. LEGAULT, Canadian Practice in International Law during 1980, p. 333. Voy. aussi P. MARTIN, Federalism and International Relations, p. 34 et le mémorandum du Gouvernement du Canada en date du 21 juillet 1952 : "To avoid the difficulty which might arise of provincial

legislation, required for the fulfilment of an international obligation, were refused, prior consultations are had, and agreements reached, with the Provinces before Canada enters into international agreements." (United Nations Legislative Series - Laws and Practices concerning the Conclusion of Treaties. ST/LEG/SER.B/3, p. 25.)

(61) Ainsi que le précise l'opinion citée à la note précédente.

(62) Voy. G. DOEKER, The Treaty-Making Power in the Commonwealth of Australia, p. 229 ; A.H. BODY, Australian Treaty-Making Practice and Procedure, in D.P. O'CONNELL (éd.), International Law in Australia, pp. 52-64.

(63) Voy. C.V. SVOBODA, Federal-Provincial Cooperation in Development Assistance, International Perspective, mai-août 1979, pp. 25 et s.

(64) Les péripéties de la querelle sont rapportées par A. PATRY, Le Québec et le Monde, Ottawa, Leméac, 1980, pp. 109-113 et 134-135.

(65) Voy. I. BERNIER, La Constitution canadienne et la réglementation des relations économiques internationales au sortir du "Tokyo Round", cahiers de Droit, vol. 20, 1979, pp. 673-693.

(66) Voy. N.A. SWAINSON, Conflict over the Columbia - The Canadian Background to an Historic Treaty, Montréal, McGill- Queen's University Press, 1979 ; ainsi que J.V. KRUTILLA, The Columbia River Treaty - The Economics of a International River Bassin Development, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1967.

(67) Les devoirs respectifs de chacun ont été ainsi décrits par le ministre fédéral responsable des négociations : "The Provincial Government is responsible for the actual construction and operation of the works which are made necessary by the agreement. To this end, an arrangement must be reached between the Canadian provincial and federal authorities as to what their individual responsability will be. This agreement must be finalized prior to the ratification of any treaty with the United States." Cité in C. MARTIN, International Water Problems in the West - The Columbia Basin Treaty Between Canada and the United States, in

R. DEENER (éd.), Canada-United States Treaty Relations, Durham, Duke Univ. Press, 1963, p. 68.

(68) Voy. H.C. LAWFORD, Canadian Practice in International Law During 1963, A.C.D.I., vol. 2, 1964, pp. 285-287, et N. SWAINSON, op. cit.

(69) Voy. A. PEACHMENT, Patterns of Conflict Resolution in Australian Federalism, Politics, vol. 6, 1971, pp. 137-47.

(70) Voy. H. ALBINSKY, Problems in Australian External Policy, January to June 1982, A.J.P.H., vol. 28, 1982, pp. 326-27.

(71) L'incident est rapporté par H.S. ALBINSKY, Australian External Policy under Labor, St. Lucia, university of Queensland Press, 1977, pp. 201-216.

(72) Son Attorney-General, M. MURPHY, a ajouté que "While judgments of the High Court have made it clear that the Australian Parliament cannot, by mere agreement with a foreign country, take to itself the power to legislate on the subject matter of the agreement, ... it is inconceivable that the High Court would call into question the **bona fides** of successive Governments in voting for ratifying and implementing the International Convention on Civil and Political Rights." (Cité par ALBINSKY, Australian External Policy under Labor, p. 277.)

(73) Section 51(vi) du Commonwealth of Australia Constitution Act, 1900.

(74) Voy. R.J. MAY, Federal Finance : Politics and Gamemanship, in H. MAYER et H. NELSON, Australian Politics : A Third Reader, pp. 237-256.

(75) Section 96.

(76) Cette possibilité a été mise en évidence dès 1938, au lendemain de l'arrêt du Conseil Privé sur les Conventions internationales du Travail. Voy. J. LAMBERT, Le système américain des "grants in aid" et l'application des conventions internationales du travail dans les pays fédéraux, Bulletin de l'Institut de droit comparé de Lyon, 1938, pp. 73-118.

(77) Voy. D. POPE, Assisted Immigration and Federal-State Relations : 1901-30, A.J.P.H., vol. 28, 1982, pp. 22-31.

(78) Voy. John P. SCHLEGEL, The Deceptive Agh : Bilingualism and Canadian Policy in Africa, 1957-1971, Washington, University Press of America, 1978, spécialement pp. 258 s.

(79) Fraser, the States, and Federalism, p. 14

(80) Voy. pour l'Australie K. WILTSHIRE, Australian State Participation in Federal Decisions, pp. 83-87 ; HOLMES et SHARMAN, The Australian Federal System, pp. 192-193. Pour le Canada, voy. SMILEY, Canada in Question ..., chap. 5.

(81) Voy. H. LAWFORD, Canadian Practice in International Law, 1964, A.C.D.I., vol. 4, 1966, p. 238.

(82) A tel point que l'on a pu accuser le Gouvernement fédéral de capitulation pure et simple devant les exigences de Victoria. Voy. L. HIGGINS, The Alienation of Canadian Resources : the Case of the Columbia River Treaty, in I. LUMSDEN (éd.), Close the 49th Parallel - The Americanisation of Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1970, p. 234.

(83) Cité in Canadian Foreign Policy, 1945-1954, Selected Speeches and Documents, éd. par A.E. BLANCHETTE, Toronto, McClelland and Stewart, 1970, p. 256.

(84) On a fait remarquer par exemple que la collaboration franco-québécoise en matière d'éducation n'avait pas eu les résultats escomptés. Voy. A. DONNEUP et al., L'évaluation des politiques en relations internationales. Le cas de la coopération franco-québécoise en éducation, Etudes internationales, vol. XIV, 1983, pp. 237-54.

(85) Les exemples ne manquent pas. En juillet 1968, le Gouvernement québécois avait refusé de s'associer à la délégation canadienne à une conférence internationale sur les problèmes d'éducation sponsorisée par l'UNESCO. En 1977, les représentants québécois ont créé quelques difficultés à la conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer, tenue à Mar del Plata, et à la conférence qui réunissait à Bruxelles les ministres francophones de l'Education. Au cours de cette dernière, le ministre québécois de l'Education, M. J.-Y. MORIN, refusa de siéger au sein de la délégation

canadienne, qu'il était pourtant censé présider ; il prit part aux discussions comme représentant de son Gouvernement. Voy. la chronique de D. LEYTON-BROWN, External Affairs and Defense, Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs, 1977, pp. 280-85.

(86) "Quebec's presence and activity must be adequately identified.
Quebec must be able to speak in its own name and enter into commitments of its own in matters within its competence.
The voting procedures must reflect this duality by providing for mandatory abstention in the event of disagreements on matters within Quebec's competence.
The statutes must be based on the same principles and allow for direct participation by Quebec in the activities of the Agency."
(Second Niamey Conference, Correspondance between The Federal and Quebec Government, Ottawa, 25 mars 1970, pp. 3-4 ; cité par SABOURIN, Canadian Federalism and International Organizations : A Focus on Quebec, p. 293, note 3.)

(87) Discours du Secrétaire d'Etat Paul MARTIN à l'Université du Nouveau-Brunswick, 16 mai 1967, cité par A.E. GOTLIEB, Canadian Practice in International Law During 1967 as Reflected Mainly in Public Correspondence and Statements of the Department of External Affairs, A.C.D.I., 1968, p. 253. Voy. aussi la déclaration de M. MARTIN à la Chambre des Communes le, External Affairs, 1965, p. 306.

(88) Cité in SCHLEGEL, The Deceptive Ash, p. 248.

(89) P. MARTIN, Federalism and International Relations, Ottawa, Queen's Printer, 1968. Les ententes franco-québécoises sont ainsi présentées comme des "arrangements subsumed under agreements between Canada and foreign governments concerned" ou comme des "administrative arrangements of an informal character ... not subject to international law" (p. 26).

(90) Voy. Th. LEVY, Le rôle des Provinces, pp. 123-24.

(91) L'expression est utilisée par P. DORELL in Canada's for New Roles : Foreign Policy in the Trudeau Era, Londres, Oxford University Press, 1972, p. 51.

(92) Le lien entre les deux événements est souvent manifeste. C'est au lendemain des événements qui ont

accompagné la visite au Québec du ministre français Jean de Lipkowski que le Gouvernement fédéral a rendu publique sa prise de position la plus ferme quant aux droits des provinces. Voy. les déclarations de M. Jean-Pierre Goyer, Secrétaire parlementaire du Secrétaire d'Etat, in Statements and Speeches, N°69/18, 30 octobre 1969.

(93) Mémorandum du 7 décembre 1973, cité par E.G. Lee, Canadian Practice in International Law during 1973, A.C.D.I., 1974, p. 275.

(94) Cité par D. LEYTON-BROWN, op. cit., p. 281.

(95) Il s'agirait en effet d'un organe réunissant des Etats souverains, précisera en 1979 le ministre fédéral chargé des relations avec la francophonie. Voy. L. LOUTHOOD, Chronique des relations extérieures du Canada et du Québec, Etudes internationales, vol. 10, 1979, p. 837. Voy. aussi M. LEWIS, A French Commonwealth ?, Commonwealth, oct-nov. 83, p. 49 et C. PHILIP, L'institutionnalisation de la francophonie, R.D.P., 1984, pp. 47-76.

(96) Le Gouvernement québécois a aussi fait état de directives qui interdiraient à l'Agence canadienne de développement international de conclure des accords de coopération avec le ministère des affaires intergouvernementales du Québec. Voy. H. GALARNEAU, Chronique des relations extérieures du Canada et du Québec, Etudes internationales, vol. 12, 1981, p. 789.

(97) Le texte de l'accord est reproduit dans SABOURIN, Canadian Federalism and International Obligations, pp. 292-93.

(98) Voy. D.C. THOMSON et R.F. SWANSON, Canadian Foreign Policy : Options and Perspectives, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1971, pp. 86-87 ; SCHLEGEL, The Deceptive Ash, pp. 310-312 et 398.

(99) Mc WHINNEY, Canadian Federalism, and the Foreign Affairs and Treaty Power, p. 67 ; ATHY, The Roles of the Provinces, p. 255.

(100) Foreign Policy as an Issue-Area, in J. ROSENAU (éd.), Domestic Sources of Foreign Policy, New-York, Free Press, 1967, spécialement pp. 42-46.

(101) Voy. par exemple, en ce qui concerne les relations internationales, H. WALLACE, Implementation across National Boundaries, in D. LEWIS et H. WALLACE (éds.), Policies into Practice - National and International Case Studies on Implementation, Londres et Exeter, Heinemann Educational, 1984, pp. 129-143.

(102) J. BERCOVITCH, Problems and Approaches to the Study of Bargaining and Negotiation, Political Science, vol.36, 1984, p. 127.

(103) Plusieurs auteurs font le rapprochement avec la théorie des jeux. Voy. notamment A. PEACHMENT, Patterns of Conflict Resolution in Australian Federalism, Politics, vol. VI, 1971, pp. 137-47 et V. LEMIEUX, Québec contre Ottawa : axiomes et jeux de la Communication, Etudes internationales, vol. IX, 1978, pp. 323-336.

(104) C'est bien sûr le cas en ce qui concerne les relations avec les Etats francophones, mais aussi de façon plus inattendue, dans des domaines auxquels toutes les Provinces sont en principe intéressées. Le Québec bénéficie ainsi de certains avantages dans les conférences générales de l'U.N.E.S.C.O. ou de l'O.I.T. : envoi d'observateurs, présidence de la délégation, droit d'identification et de parole, veto officieux au sein de la délégation canadienne, etc. Voy. A.-M. JACONY-MILLETTE, Le rôle des provinces dans les relations internationales, op. cit., p. 309 et note 73. La situation est telle que l'on a pu faire valoir que le "statut particulier" tant réclamé par le Québec existait déjà en pratique. Voy. I. BERNIER, Les affaires extérieures : la perspective juridique, in S.M. BECK et I. BERNIER (éds.), Canada and the New Constitution, the Unfinished Agenda, op. cit., spécialement pp. 199-204. Dans le même esprit, K. Valaskakis note : "La personnalité internationale du Québec n'est pas un projet d'avenir. C'est une réalité." (Le Québec et son destin international : les enjeux géopolitiques, Montréal, Les Quinze, 1980, p. 75).

(105) Ch. DURAND, Confédérations d'Etats et Etat Fédéral, Paris, Librairie Marcel Rivière, 1955, p. 70.

(106) Voy. C. WEBB, Introduction : Variations on a theoretical Theme, in H. WALLACE, W. WALLACE et C. WEBB (éds.), Policy-Making in the European Communities, Londres, Allen et Unwin, 1977.

(107) Voy. C. RUGUES, Confederacies, Leicester Universty Press, 1963, p. 18.

(108) Voy. par exemple C. VAN TYNE, Sovereignety and theAmerican Revolution : An Historical Study, American Historical Review, vol.12, 1907, p. 529, spécialement pp. 541-45.

(109) The Treaty Power in the Federal System : the experience of the United States, in D.P. CURRIE (éd.), Federalism and the New Nations of Africa, Chicago University Press, 1964, p. 373.

(110) Avec cependant quelques exceptions : les relations entre Québec et Ottawa ont été très tendues au moment des deux conflits mondiaux ; plus récemment, le projet de transfert de l'ambassade canadienne de Tel-Aviv à Jérusalem a été l'occasion d'un affrontement assez vif.

(111) Voy. STEVENSON, cité supra note 8, en ce qui concerne la situation canadienne.

(112) C'est l'expression utilisée par STOUT, Federal Governments and International Labor Agreements, American Political Science Review, 1931, p. 431.28-29. Voy. aussi L. WILDLABER, op. cit., p. 270 ; H. SORENSEN, Federal States and the International Protection of Human Rights, A.J.I.L., 1952, p. 209.

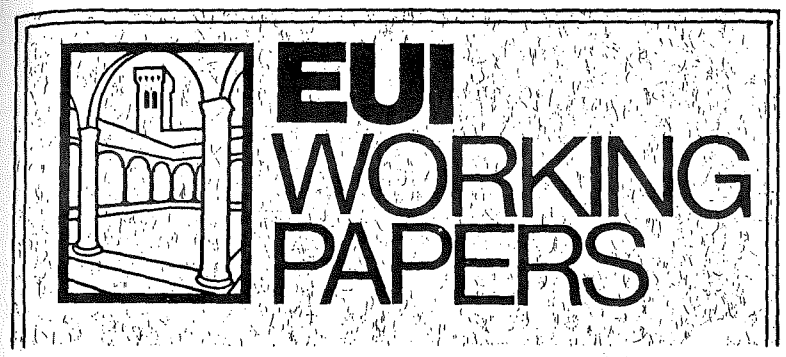
(113) A la suite de cette décision certains commentaires ont immédiatement prédit le crépuscule de la souveraineté des Etats. Voy. note, The Twilight of State Sovereignety ?, Australian Law Journal, vol. 57, 1984, p. 467. Voy. aussi G. SAMUELS, The End of Federalism ?, Australian Quarterly, vol. 56, 1984, pp. 11-19.

(114) En ce qui concerne la situation suisse, voy. l'exemple rapporté par P.C. GHOSH, Treaties and Federal Constitutions, op. cit., p. 260.

(115) Cet élément a été mis en évidence dans W.R. LEDERMAN, Some Forms and Limitations of Co-operative Federalism, Can. Bar Review, vol.XLV, 1967, pp. 409-436.

(116) On peut toutefois noter la parenté avec certains éléments structurels du modèle consociationnel décrit entre autres par Arend LIJPHART. Voy. son ouvrage Democracy in Plural Societies, New Haven, Yale University Press, 1977.

(117) Treaty-Making Power and Constitutions, op. cit., p. 341.



EUI Working Papers are published and distributed by the European University Institute, Florence.

Copies can be obtained free of charge -- depending on the availability of stocks -- from:

The Publications Officer

European University Institute

Badia Fiesolana

I-50016 San Domenico di Fiesole(FI)

Italy

Please use order form overleaf.

PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

To :The Publications Officer

European University Institute

Badia Fiesolana

I-50016 San Domenico di Fiesole(FI)

Italy

From : Name.....

Address.....

.....

.....

.....

.....

Please send me the following EUI Working Paper(s):

No.:.....

Author, title:.....

.....

.....

.....

.....

Date:..... Signature:

.....

PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

EUI WORKING PAPERS

1: Jacques PELKMANS	The European Community and the Newly Industrialized Countries *
2: Joseph H.H. WEILER	Supranationalism Revisited - Retrospective and Prospective. The European Communities After Thirty Years *
3: Aldo RUSTICHINI	Seasonality in Eurodollar Interest Rates
4: Mauro CAPPELLETTI/ David GOLAY	Judicial Review, Transnational and Federal: Impact on Integration
5: Leonard GLESKE	The European Monetary System: Present Situation and Future Prospects *
6: Manfred HINZ	Massenkult und Todessymbolik in der national-sozialistischen Architektur *
7: Wilhelm BURKLIN	The "Greens" and the "New Politics": Goodbye to the Three-Party System? *
8: Athanasios MOULAKIS	Unilateralism or the Shadow of Confusion *
9: Manfred E. STREIT	Information Processing in Futures Markets. An Essay on the Adequacy of an Abstraction *
10:Kumaraswamy VELUPILLAI	When Workers Save and Invest: Some Kaldorian Dynamics *
11:Kumaraswamy VELUPILLAI	A Neo-Cambridge Model of Income Distribution and Unemployment *
12:Kumaraswamy VELUPILLAI/ Guglielmo CHIODI	On Lindahl's Theory of Distribution *
13:Gunther TEUBNER	Reflexive Rationalitaet des Rechts *
14:Gunther TEUBNER	Substantive and Reflexive Elements in Modern Law *
15:Jens ALBER	Some Causes and Consequences of Social Security Expenditure Development in Western Europe, 1949-1977 *

16:Ian BUDGE	Democratic Party Government: Formation and Functioning in Twenty-One Countries *
17:Hans DAALDER	Parties and Political Mobilization: An Initial Mapping *
18:Giuseppe DI PALMA	Party Government and Democratic Reproducibility: The Dilemma of New Democracies *
19:Richard S. KATZ	Party Government: A Rationalistic Conception *
20:Juerg STEINER	Decision Process and Policy Outcome: An Attempt to Conceptualize the Problem at the Cross-National Level *
21:Jens ALBER	The Emergence of Welfare Classes in West Germany: Theoretical Perspectives and Empirical Evidence *
22:Don PATINKIN	Paul A. Samuelson and Monetary Theory
23:Marcello DE CECCO	Inflation and Structural Change in the Euro-Dollar Market *
24:Marcello DE CECCO	The Vicious/Virtuous Circle Debate in the '20s and the '70s *
25:Manfred E. STREIT	Modelling, Managing and Monitoring Futures Trading: Frontiers of Analytical Inquiry *
26:Domenico Mario NUTI	Economic Crisis in Eastern Europe - Prospects and Repercussions
27:Terence C. DAINTITH	Legal Analysis of Economic Policy *
28:Frank C. CASTLES/ Peter MAIR	Left-Right Political Scales: Some Expert Judgements *
29:Karl HOHMANN	The Ability of German Political Parties to Resolve the Given Problems: the Situation in 1982 *
30:Max KAASE	The Concept of Political Culture: Its Meaning for Comparative Political Research *

* :Working Paper out of print

31:Klaus TOEPFER	Possibilities and Limitations of a Regional Economic Development Policy in the Federal Republic of Germany *
32:Ronald INGLEHART	The Changing Structure of Political Cleavages Among West European Elites and Publics *
33:Moshe LISSAK	Boundaries and Institutional Linkages Between Elites: Some Illustrations from Civil-Military Elites in Israel *
34:Jean-Paul FITOUSSI	Modern Macroeconomic Theory: An Overview *
35:Richard M. GOODWIN/ Kumaraswamy VELUPILLAI	Economic Systems and their Regulation
36:Maria MAGUIRE	The Growth of Income Maintenance Expenditure in Ireland, 1951-1979 *
37:G. LOWELL FIELD/ John HIGLEY	The States of National Elites and the Stability of Political Institutions in 81 Nations, 1950-1982
38:Dietrich HERZOG	New Protest Elites in the Political System of West Berlin: The Eclipse of Consensus? *
39:Edward O. LAUMANN/ David KNOKE	A Framework for Concatenated Event Analysis
40:Gwen MOOR/ Richard D.ALBA	Class and Prestige Origins in the American Elite
41:Peter MAIR	Issue-Dimensions and Party Strategies in the Irish republic 1948-1981:The Evidence of Manifestos
42:Joseph H.H. WEILER	Israel and the Creation of a Palestine State. The Art of the Impossible and the Possible *
43:Franz Urban PAPPI	Boundary Specification and Structural Models of Elite Systems: Social Circles Revisited
44:Thomas GAWRON/ Ralf ROGOWSKI	Zur Implementation von Gerichtsurteilen. Hypothesen zu den Wirkungsbedingungen von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts *

* :Working Paper out of print

45:Alexis PAULY/ René DIEDERICH	Migrant Workers and Civil Liberties *
46:Alessandra VENTURINI	Is the Bargaining Theory Still an Effective Framework of Analysis for Strike Patterns in Europe? *
47:Richard A. GOODWIN	Schumpeter: The Man I Knew
48:J.P. FITOUSSI/ Daniel SZPIRO	Politique de l'Emploi et Réduction de la Durée du Travail*
49:Bruno DE WITTE	Retour à Costa. La Primauté du Droit Communautaire à la Lumière du Droit International*
50:Massimo A. BENEDETTELLI	Eguaglianza e Libera Circolazione dei Lavoratori: Principio di Eguaglianza e Divieti di Discriminazione nella Giurisprudenza Comunitaria in Materia di Diritti di Mobilità Territoriale e Professionale dei Lavoratori
51:Gunther TEUBNER	Corporate Responsability as a Problem of Company Constitution
52:Erich SCHANZE	Potentials and Limits of Economic Analysis: The Constitution of the Firm
53:Maurizio COTTA	Career and Recruitment Patterns of Italian Legislators. A Contribution of the Understanding of a Polarized System *
54:Mattei DOGAN	How to become a Cabinet Minister in Italy: Unwritten Rules of the Political Game *
55:Mariano BAENA DEL ALCAZAR/ Narciso PIZARRO	The Structure of the Spanish Power Elite 1939-1979 *
56:Berc RUSTEM/ Kumaraswamy VELUPILLAI	Preferences in Policy Optimization and Optimal Economic Policy *
57:Giorgio FREDDI	Bureaucratic Rationalities and the Prospect for Party Government *
59:Christopher Hill/ James MAYALL	The Sanctions Problem: International and European Perspectives *

* :Working Paper out of print

60:Jean-Paul FITOUSSI	Adjusting to Competitive Depression. The Case of the Reduction in Working Time
61:Philippe LEFORT	Idéologie et Morale Bourgeoise de la Famille dans le Ménager de Paris et le Second Libro di Famiglia, de L.B. Alberti *
62:Peter BROCKMEIER	Die Dichter und das Kritisieren
63:Hans-Martin PAWLOWSKI	Law and Social Conflict
64:Marcello DE CECCO	Italian Monetary Policy in the 1980s *
65:Gianpaolo ROSSINI	Intraindustry Trade in Two Areas: Some Aspects of Trade Within and Outside a Custom Union
66:Wolfgang GEBAUER	Euromarkets and Monetary Control: The Deutschemark Case
67:Gerd WEINRICH	On the Theory of Effective Demand under Stochastic Rationing
68:Saul ESTRIN/ Derek C. JONES	The Effects of Worker Participation upon Productivity in French Producer Cooperatives *
69:Berc RUSTEM Kumaraswamy VELUPILLAI	On the Formalization of Political Preferences: A Contribution to the Frischian Scheme *
70:Werner MAIHOFER	Politique et Morale
71:Samuel COHN	Five Centuries of Dying in Siena: Comparison with Southern France *
72:Wolfgang GEBAUER	Inflation and Interest: the Fisher Theorem Revisited
73:Patrick NERHOT	Rationalism and the Modern State *
74:Philippe SCHMITTER	Democratic Theory and Neo-Corporatist Practice *
75:Sheila A. CHAPMAN	Eastern Hard Currency Debt 1970-83. An Overview *

* :Working Paper out of print

76:Richard GRIFFITHS	Economic Reconstruction Policy in the Netherlands and its International Consequences, May 1945 - March 1951
77:Scott NEWTON	The 1949 Sterling Crisis and British Policy towards European Integration *
78:Giorgio FODOR	Why did Europe need a Marshall Plan in 1947?
79:Philippe MIOCHE	The Origins of the Monnet Plan: How a Transistory Experiment answered to Deep-Rooted Needs
80:Werner ABELTSHAUSER	The Economic Policy of Ludwig Erhard *
81:Helge PHARO	The Domestic and International Implications of Norwegian Reconstruction *
82:Heiner R. ADAMSEN	Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1951 *
83:Jean BOUVIER	Le Plan Monnet et l'Economie Française 1947-1952 *
84:Mariuccia SALVATI	Industrial and Economic Policy in the Italian Reconstruction *
85:William DIEBOLD, Jr.	Trade and Payments in Western Europe in Historical Perspective: A Personal View By an Interested Party
86:Frances LYNCH	French Reconstruction in a European Context
87:Gunther TEUBNER	Verrechtlichung. Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege *
88:Maria SPINEDI	Les Crimes Internationaux de l'Etat dans les Travaux de Codification de la Responsabilité des Etats Entrepris par les Nations Unies *
89:Jelle VISSER	Dimensions of Union Growth in Postwar Western Europe*
90:Will BARTLETT	Unemployment, Migration and Industrialization in Yugoslavia, 1958-1982

* :Working Paper out of print

91:Wolfgang GEBAUER	Kondratieff's Long Waves
92:Elisabeth DE GHELLINCK/ Paul A. GEROSKI/ Alexis JACQUEMIN	Inter-Industry and Inter-Temporal Variations in the Effect of Trade on Industry Performance
93:Gunther TEUBNER/ Helmut WILLKE	Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch Reflexives Recht *
94:Wolfgang STREECK/ Philippe C. SCHMITTER	Community, Market, State- and Associations. The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order *
95:Nigel GRIFFIN	"Virtue Versus Letters": The Society of Jesus 1550-1580 and the Export of an Idea
96:Andreas KUNZ	Arbeitsbeziehungen und Arbeitskonflikte im oeffentlichen Sektor. Deutschland und Grossbritannien im Vergleich 1914-1924 *
97:Wolfgang STREECK	Neo-Corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in West Germany *
98:Simon A. HORNER	The Isle of Man and the Channel Islands - A Study of their Status under Constitutional, International and European Law
99:Daniel ROCHE	Le Monde des Ombres *
84/100:Gunther TEUBNER	After Legal Instrumentalism? *
84/101:Patrick NERHOT	Contribution aux Débats sur le Droit Subjectif et le Droit Objectif comme Sources du Droit *
84/102:Jelle VISSER	The Position of Central Confederations in the National Union Movements
84/103:Marcello DE CECCO	The International Debt Problem in the Inter-War Period*
84/104:M. Rainer LEPSIUS	Sociology in Germany and Austria 1918-1945. The Emigration of the Social Sciences and its Consequences. The

* :Working Paper out of print

	Development of Sociology in Germany after the Second World War, 1945-1967
84/105:Derek JONES	The Economic Performances of Producer Cooperations within Command Economies: Evidence for the Case of Poland *
84/106:Philippe C. SCHMITTER	Neo-Corporatism and the State *
84/107:Marcos BUSER	Der Einfluss der Wirtschaftsverbaende auf Gesetzgebungsprozesse und das Vollzugswesen im Bereich des Umweltschutzes*
84/108:Frans van WAARDEN	Bureaucracy around the State:Varieties of Collective Self-Regulation in the Dutch Dairy Industry
84/109:Ruggero RANIERI	The Italian Iron and Steel Industry and European Integration
84/110:Peter FARAGO	Nachfragemacht und die kollektiven Reaktionen der Nahrungsmittelindustrie
84/111:Jean-Paul FITOUSSI/ Kumuraswamy VELUPILLAI	A Non-Linear Model of Fluctuations in Output in a Mixed Economy *
84/112:Anna Elisabetta GALEOTTI	Individualism and Political Theory
84/113:Domenico Mario NUTI	Mergers and Disequilibrium in Labour-Managed Economies *
84/114:Saul ESTRIN/Jan SVEJNAR	Explanations of Earnings in Yugoslavia: The Capital and Labor Schools Compared
84/115:Alan CAWSON/John BALLARD	A Bibliography of Corporatism
84/116:Reinhard JOHN	On the Weak Axiom of Revealed Preference Without Demand Continuity Assumptions
84/117:Richard T.GRIFFITHS/ Frances F.B.LYNCH	The FRITALUX/FINEBEL Negotiations 1949/1950
84/118:Pierre DEHEZ	Monopolistic Equilibrium and Involuntary Unemployment *
84/119:Domenico Mario NUTI	Economic and Financial Evaluation of Investment Projects; General Principles and E.C. Procedures

* :Working Paper out of print

84/120:Marcello DE CECCO	Monetary Theory and Roman History
84/121:Marcello DE CECCO	International and Transnational Financial Relations
84/122:Marcello DE CECCO	Modes of Financial Development: American Banking Dynamics and World Financial Crises
84/123:Lionello F. PUNZO/ Kumuraswamy VELUPILLAI	Multisectoral Models and Joint Production
84/124:John FARQUHARSON	The Management of Agriculture and Food Supplies in Germany, 1944-47
84/125:Ian HARDEN/Norman LEWIS	De-Legalisation in Britain in the 1980s *
84/126:John CABLE	Employee Participation and Firm Performance. A Prisoners' Dilemma Framework
84/127:Jesper JESPERSEN	Financial Model Building and Financial Multipliers of the Danish Economy
84/128:Ugo PAGANO	Welfare, Productivity and Self-Management *
84/129:Maureen CAIN	Beyond Informal Justice
85/130:Otfried HOEFFE	Political Justice - Outline of a Philosophical Theory
85/131:Stuart J. WOOLF	Charity and Family Subsistence: Florence in the Early Nineteenth Century
85/132:Massimo MARCOLIN	The Casa d'Industria in Bologna during the Napoleonic Period: Public Relief and Subsistence Strategies *
85/133:Osvaldo RAGGIO	Strutture di parentela e controllo delle risorse in un'area di transito: la Val Fontanabuona tra Cinque e Seicento
85/134:Renzo SABBATINI	Work and Family in a Lucchese Paper-Making Village at the Beginning of the Nineteenth Century

* :Working Paper out of print

85/135:Sabine JURATIC	Solitude féminine et travail des femmes à Paris à la fin du XVIIIème siècle
85/136:Laurence FONTAINE	Les effets déséquilibrants du colportage sur les structures de famille et les pratiques économiques dans la vallée de l'Oisans, 18e-19e siècles
85/137:Christopher JOHNSON	Artisans vs. Fabricants: Urban Protoindustrialisation and the Evolution of Work Culture in Lodève and Bédarieux, 1740-1830
85/138:Daniela LOMBARDI	La demande d'assistance et les réponses des autorités urbaines face à une crise conjoncturelle: Florence 1619-1622 *
85/139:Orstrom MOLLER	Financing European Integration: The European Communities and the Proposed European Union. *
85/140:John PINDER	Economic and Social Powers of the European Union and the Member States: Subordinate or Coordinate Relationship *
85/141:Vlad CONSTANTINESCO	La Repartition des Competences Entre l'Union et les Etats Membres dans le Projet de Traite' Instituant l'Union Europeenne. *
85/142:Peter BRUECKNER	Foreign Affairs Power and Policy in the Draft Treaty Establishing the European Union. *
85/143:Jan DE MEYER	Belgium and the Draft Treaty Establishing the European Union. *
85/144:Per LACHMANN	The Draft Treaty Establishing the European Union: Constitutional and Political Implications in Denmark. *
85/145:Thijmen KOOPMANS	The Judicial System Envisaged in the Draft Treaty. *
85/146:John TEMPLE-LANG	The Draft Treaty Establishing the European Union and the Member

* :Working Paper out of print

	States: Ireland *
85/147:Carl Otto LENZ	The Draft Treaty Establishing the European Union: Report on the Federal Republic of Germany *
85/148:David EDWARD/ Richard MCALLISTER/ Robert LANE	The Draft Treaty establishing the European Union: Report on the United Kingdom *
85/149:Joseph J. M. VAN DER VEN	Les droits de l'Homme: leur universalite' en face de la diversite' des civilisations.
85/150:Ralf ROGOWSKI	Meso-Corporatism and Labour Conflict Resolution *
85/151:Jacques GENTON	Problemes Constituionnels et Politiques poses en France par une eventuelle ratification et mise en oeuvre du projet de Traite d'Union Europeenne *
85/152:Marjanne de KWAASTENIET	Education as a verzuiling phenomenon Public and independent education in the Nederlands*
85/153:Gianfranco PASQUINO and Luciano BARDI	The Institutions and the Process of Decision-Making in the Draft Treaty *
85/154:Joseph WEILER and James MODRALL	The Creation of the Union and Its Relation to the EC Treaties *
85/155:François DUCHENE	Beyond the first C.A.P.
85/156:Domenico Mario NUTI	Political and Economic Fluctuations in the Socialist System
85/157:Gianfranco POGGI	Niklas Luhmann on the Welfare State and its Law
85/158:Christophe DEISSENBERG	On the Determination of Macroeconomic Policies with Robust Outcome
85/159:Pier Paolo D'ATTORRE	ERP Aid and the Problems of Productivity in Italy during the 1950s
85/160:Hans-Georg DEGGAU	Ueber einige Voraussetzungen und Folgen der Verrechtlichung
85/161:Domenico Mario NUTI	Orwell's Oligarchic Collectivism as an Economic System

* :Working Paper out of print

85/162:Will BARTLETT	Optimal Employment and Investment Policies in Self-Financed Produce Cooperatives
85/163:Terence DAINTITH	The Design and Performance of Long-term Contracts *
85/164:Roland BIEBER	The Institutions and Decision-Making Process in the Draft Treaty Establishing the European Union *
85/165:Philippe C. SCHMITTER	Speculations about the Prospective Demise of Authoritarian Regimes and its possible Consequences
85/166:Bruno P. F. WANROOIJ	The American 'Model' in the Moral Education of Fascist Italy *
85/167:Th. E. ABELTSHAUSER/ Joern PIPKORN	Zur Entwicklung des Europaeischen Gesellschafts- und Unternehmensrechts
85/168:Philippe MIOCHE	Les difficultés de la modernisation dans le cas de l'industrie française de la machine outil, 1941-1953 *
85/169:Jean GABSZEWICZ Paolo Garella	Assymetric international trade
85/170:Jean GABSZEWICZ Paolo Garella	Subjective Price Search and Price Competition
85/171:Hans-Ulrich THAMER	Work Practices of French Joiners and Cabinet-Makers in the Eighteenth Century *
85/172:Elfriede REGELSBERGER Philippe DE SCHOUTHEETE Simon NUTFALL, Geoffrey EDWARDS	The External Relations of European Political Cooperation and the Future of EPC
85/173:Kumaraswany VELUPILLAI Berc RUSTEM	On rationalizing expectations
85/174:Leonardo PARRI	Political Exchange in the Italian Debate
85/175:Michela NACCI	Tra America e Russia: Viaggiatori francesi degli anni trenta *

* :Working Paper out of print

85/176:J.LOUGHLIN	The Corsican Statut Particulier: A Response to the Problem Corse
85/177:Alain DIECKHOFF	L'Europe Politique et le Conflit Israelo-Arabe *
85/178:Dwight J. JAFFEE	Term Structure Intermediation by Depository Institutions *
85/179:Gerd WEINRICH	Price and Wage Dynamics in a Simple Macroeconomic Model with Stochastic Rationing
85/180:Domenico Mario NUTI	Economic Planning in Market Economies: Scope, Instruments, Institutions
85/181:Will BARTLETT	Enterprise Investment and Public Consumption in a Self-Managed Economy
85/182:Alain SUPIOT	Groupes de Societes et Paradigme de l'Entreprise *
85/183:Susan Senior Nello	East European Economic Relations: Cooperation Agreements at Government and Firm Level *
85/184:Wolfgang WESSELS	Alternative Strategies for Institutional Reform *
85/185:Ulrich BAELZ	Groups of Companies - the German Approach: "Unternehmen" versus "Konzern" *
85/186:Will BARTLETT and Gerd WEINRICH	Instability and Indexation in a Labour-managed Economy *
85/187:Jesper JESPERSEN	Some Reflections on the Longer Term Consequences of a Mounting Public Debt
85/188:Jean GABSZEWICZ and Paolo GARELLA	Scattered Sellers and Ill-informed Buyers: A Model for Price Dispersion
85/189:Carlo TRIGILIA	Small-firm Development, Political Subcultures and Neo-localism in Italy
85/190:Bernd MARIN	Generalized Political Exchange. Preliminary Considerations *
85/191:Patrick KENIS	Industrial Restructuring

* :Working Paper out of print

	The Case of the Chemical Fibre Industry in Europe *
85/192:Lucia FERRANTE	La Sessualita come Ricorsa. Donne Davanti al Foro Arcivescovile di Bologna (sec. XVII) *
85/193:Federico ROMERO	Postwar Reconversion Strategies of American and Western European Labor
85/194:Domenico Mario NUTI	The Share Economy:Plausibility and Viability of Weitzman's Model
85/195:Pierre DEHEZ and Jean-Paul FITOUSSI	Wage Indexation and Macroeconomic Fluctuations
85/196:Werner HILDENBRAND	A Problem in Demand Aggregation: Per Capita Demand as a Function of Per Capita expenditure
85/197:Thomas RAISER	The Theory of Enterprise Law and the Harmonization of the Rules on the Annual Accounts and on Consolidated Accounts in the European Communities
85/198:Will BARTLETT/ Milica UVALIC	Bibliography on Labour-Managed Firms and Employee participation
85/199:Richard T. GRIFFITHS Alan S. MILWARD	The Beyen Plan and the European Political Community
85/200:Domenico Mario NUTI	Hidden and Repressed Inflation in Soviet-type Economies: Definitions, Measurements and Stabilisation
85/201:Ernesto SCREPANTI	A model of the political-economic cycle in centrally planned economies
85/202:Joseph H.H. WEILER	The Evolution of Mechanisms and Institutions for a European Foreign Policy: Reflections on the Interaction of Law and Politics
85/203:Joseph H.H. WEILER	The European Court, National Courts and References for Preliminary Rulings - The Paradox of Success: A Revisionist View of Article 177 EEC.
86/204:Bruno WANROIJ	Progress without Change The Ambiguities of Modernization in Fascist Italy

* :Working Paper out of print

86/205:Antonio MUTTI, Nicolò ADDARIO, Paolo SEGATTI	THE ORGANISATION OF BUSINESS INTERESTS The Case of the Italian Textile and Clothing Industry
86/206:Volker DEVILLE	The European Monetary System and the European Currency Unit
86/207:Gunther TEUBNER	Gesellschaftsordnung durch Gesetzgebungslarm? Autopoietische Geschlossenheit als Problem fur die Rechtssetzung
86/208:P. Nikiforos DIAMANDOUROS/ Pilar RIVILLA/ Joaquìn LOPEZ NOVO/ Huri TURSAN/ Philippe C. SCHMITTER	A Bibliographical Essay on Southern Europe and its recent Transition to Political Democracy
86/209:Renaud DEHOUSSE	E Pluribus Unum? Eléments de confédéralisme dans les relations extérieures des Etats fédéraux
86/210:Pauline JACKSON	Industrialisation and Reproductive Rights

* :Working Paper out of print