

Renaud DEHOUSSE

FEDERALISME ET RELATIONS INTERNATIONALES :
Une réflexion comparative

Thèse présentée en vue de l'obtention du titre
de Docteur en sciences juridiques
de l'Institut universitaire européen

Volume II

Florence

1988

R. DEHOUSSE
VOL. II

LIB
321
.02
DEH

MJ-872



30001

000722498

②
II

R0880

Renaud DEHOUSSE

FEDERALISME ET RELATIONS INTERNATIONALES :
Une réflexion comparative

Membres du jury : Prof. Yves Mény, directeur de thèse (Paris)
Prof. Antonio Cassese (Florence)
Prof. François Perin (Liège)
Prof. Dan Soberman (Kingston)
Prof. Joseph H.H. Weiler (Ann Arbor/Florence)

321.02
Ffdn9

LIB
321.02
DEH



TROISIEME PARTIE

L' ETAT FEDERAL SUR

LA SCENE INTERNATIONALE

CHAPITRE 6

LA PARTICIPATION DES COMPOSANTES DE LA FEDERATION

A L'ELABORATION DE LA POLITIQUE ETRANGERE

Il paraît logique d'attendre que l'existence d'une structure fédérale ait une certaine incidence sur la politique extérieure poursuivie par les autorités fédérales : la participation des composantes à la détermination des orientations politiques nationales n'est-elle pas un des principes clefs de l'analyse classique des fédérations? Assez curieusement, toutefois, 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. 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 consacré le présent chapitre. La participation des composantes de la fédération peut emprunter deux canaux essentiels : celui de la représentation directe des intérêts régionaux au sein des institutions nationales (section 1) et celui - plus indirect - de la coopération intergouvernementale entre autorités décentralisées et autorités nationales (section 2). Ce n'est qu'à la suite de l'étude de ces deux points qu'il sera possible de se pencher sur les moyens qui peuvent permettre aux composantes de la fédération d'exercer un certain poids dans le processus décisionnel (section 3).

1. La représentation des intérêts régionaux au niveau national
et ses limites

Dans la plupart des descriptions juridiques du phénomène fédéral, la distinction entre l'autonomie des Etats membres et leur participation au processus décisionnel national se voit accorder une grande importance(1). Très souvent, pourtant, le second aspect est négligé au détriment du premier. Même si au niveau théorique certains auteurs mettent en relief l'importance de la participation (2), rares sont les études consacrées aux procédés par lesquels la représentation des Etats membres est assurée au niveau fédéral. Cette tendance est manifeste au niveau des relations extérieures : on voit parfois poser en règle générale le fait que le système fédéral exige que la seconde chambre, qui représente les entités composantes, concoure à l'efficacité interne des accords internationaux (3), mais on dépasse rarement le stade des affirmations génériques. La réalité est d'ailleurs plus nuancée que ces affirmations ne pourraient le laisser croire, non

-
1. Voir par exemple G. SCHELLE, Cours de droit international public, Faculté de Droit de Paris, 1947, pp. 5-11.
 2. Voy. par exemple P. KING, Federalism and Federation, Londres et Canberra, Croom Helm, 1982, pp. 74 et s.
 3. C'est ce qu'affirment par exemple W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH et R. ERGEC, Les relations extérieures des Etats à système constitutionnel régional ou fédéral, Revue de droit international et de droit comparé, 1986, 297-333, p. 317.

seulement parce qu'un mécanisme de ce genre n'est expressément prévu que dans quelques Etats (4), mais aussi parce que le concept même de participation a ses limites.

A certains égards, le principe de participation est un reflet du caractère territorial de l'organisation de l'Etat, qui engendre une articulation d'intérêts divers au niveau de chaque subdivision politique. La défense des intérêts d'une subdivision territoriale ou d'un groupe de subdivisions territoriales équivaut en pratique à la défense d'intérêts plus précis, qui ont gagné droit de cité à ce niveau (5). Ainsi, la défense des intérêts des francophones du Canada ou des agriculteurs américains peut ainsi prendre la forme d'une défense des intérêts québécois ou de ceux des Etats de la "corn belt", avec bien sûr les valeurs institutionnelles qui accompagnent cette transformation. Ceux qui gouvernent ces subdivisions

4. A part le cas américain, sur lequel nous allons revenir, on ne peut guère citer que l'article 288, 5° de la Constitution yougoslave, qui prévoit la ratification par le Conseil des Républiques et des Provinces, à égalité de droits avec le Conseil fédéral, des "traités et accords internationaux qui requièrent l'adoption de nouvelles lois ou la révision des lois des Républiques et des Provinces autonomes en vigueur." L'article 12 de la Constitution nigérienne de 1979 va même plus loin, puisqu'il exige l'accord d'une majorité de législatures régionales pour que le Parlement national puisse adopter les mesures nécessaires à la mise en oeuvre d'un traité. Voir à ce propos R.K. AKINDELE et O. OYEDIRAN, Federalism and Foreign Policy in Nigeria, International Journal, vol. XLI, 1986, 600-625.

5. Comp. D.J. ELAZAR, American Federalism: A View from the States, 3e éd., New York, Harper and Row, p. 47.

territoriales n'ont toutefois pas le monopole de la représentation de ces intérêts : un membre du gouvernement fédéral ou un élu chargé de représenter ces régions au niveau national subira en règle générale les mêmes pressions de la part de ses électeurs et sera donc tenté d'assurer à son niveau la même fonction de représentation des intérêts locaux (6). Ce phénomène jouera aussi à propos des problèmes de politique extérieure : pour prendre un exemple précis, la position d'un sénateur de l'Etat de Washington sur les problèmes de défense ou de protection douanière sera vraisemblablement affectée par le fait que les usines Boeing sont localisées à Seattle, de même qu'un membre québécois du cabinet fédéral canadien sera plus sensible que ses collègues anglophones à la nécessité de renforcer l'aide au développement des pays francophones d'Afrique noire.

Si cette logique de représentation est présente dans la plupart des structures étatiques, décentralisées ou non, la particularité du fédéralisme tient à l'existence de mécanismes particuliers destinés à assurer la défense des différents intérêts qui coexistent au sein d'un même Etat. La parité entre francophones et néerlandophones au niveau du gouvernement national exigée par

6. Pour une description de l'exercice de cette fonction de représentation par les membres du Congrès américain, voir K.E. GRAY, Congressional Interference in Administration, in D.J. ELAZAR, R. BRUCE CAROLL, E. LESTER LEVINE et D.St. ANGELO (eds.), Cooperation and Conflict: Readings in American Federalism, Ithaca, Ill., Peacock, 1969, 521-542.

l'article 86bis de la Constitution belge ou la tradition qui veut que la représentation des Etats australiens et des Provinces canadiennes soit équitablement assurée au niveau du gouvernement fédéral témoignent d'une même volonté de garantir la représentation des intérêts régionaux au niveau national. Le principe d'égalité plus ou moins absolue (7) entre Etats ou régions qui prévaut au niveau de la Chambre haute dans de nombreux régimes fédéraux a pour but de protéger les régions les plus faibles en compensant le poids démographique des plus peuplées (8).

L'expression "Chambre des Etats" qui est utilisée à ce propos et, de façon plus générale, le concept de représentation des Etats,

-
7. La représentation des Provinces canadiennes est en fait fort peu égalitaire. L'article 22 du Constitution Act, 1867 établit en fait cinq grandes régions : l'Ontario, le Québec, les Provinces maritimes, les Provinces de l'Ouest et Terre-Neuve. Le poids de l'Ontario et du Québec est considérable : à eux deux, ils totalisent près de la moitié des sièges.
 8. Cette concession a été obtenue par les plus petits des Etats américains et australiens au moment de la fédération. L'étude du comportement des sénateurs australiens a révélé que la fidélité régionale des élus des petits Etats était plus constante que celle des représentants des grands Etats ; c'est sans doute pourquoi ils se sont toujours montrés hostiles à toute réduction des pouvoirs de la Chambre haute. Voir à ce propos C. SHARMAN, The Australian Senate as a State's House, Politics, vol. 12, 1977, 64-75. Par ailleurs, l'élection des sénateurs à la proportionnelle au sein de chaque Etat garantit en pratique que chaque Etat sera représenté au sein du groupe parlementaire des grands partis, ce qui n'est pas le cas à la Chambre des représentants. De 1975 à 1982, par exemple, la représentation de la Tasmanie au sein du caucus travailliste n'a été assurée que par deux sénateurs.

Provinces ou Régions, ne sont pas dépourvus d'une certaine ambiguïté. La représentation dont il est question est celle des intérêts particuliers de subdivisions territoriales, prises isolément ou en groupe, et non des intérêts collectifs de l'ensemble de ces collectivités publiques. Un membre du gouvernement fédéral canadien peut se préoccuper des problèmes de sa province d'origine, mais il se comportera rarement en défenseur des Provinces. Ce n'est pas qu'il y ait à proprement parler une contradiction entre ces deux sortes de préoccupations ; il peut arriver qu'elles coïncident. Cela a été le cas au moment de l'amendement Bricker, dont il a été question précédemment (9). Cet amendement était en partie inspiré par la crainte de voir les conventions des Nations Unies sur les droits de l'homme entraver la ségrégation raciale qui existait dans les Etats du sud (10). A cela s'ajoutait chez certains sénateurs une préoccupation plus générale devant le développement de l'usage fait par le gouvernement fédéral de ses prérogatives internationales. Mais cette coexistence de motivations particulières et générales ne se rencontre pas toujours. A bien des égards, d'ailleurs, un certain degré de compétition entre représentants nationaux et représentants locaux des mêmes intérêts est sans doute inévitable, chacun tendant à justifier

9. Voir supra, chapitre 4.

10. Voir l'analyse de D.J. PALUMBO, The States and the Conduct of American Foreign Relations, in D.J. ELAZAR et al. (eds.), Cooperation and conflict, op. cit., 377-387, pp. 385-386.

la primauté du niveau auquel il agit (11). Le Bundesrat allemand offre toutefois une variante intéressante, puisque ses membres sont désignés par les gouvernements des Länder ; l'administration de ces derniers est d'ailleurs associée aux travaux des commissions du Conseil (12).

Des mécanismes ad hoc peuvent toutefois permettre aux Chambres hautes d'assurer la défense des intérêts de l'ensemble des composantes de la fédération. Tel est le cas de l'article II, paragraphe 2, de la Constitution américaine, qui soumet les pouvoirs présidentiels de conclusion des traités au contrôle du Sénat :

"(The President) shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senator present concur..."

La plupart des analyses de cette disposition mettent l'accent sur ses effets au niveau horizontal, dans les rapports entre l'exécutif et le législatif, en passant sous silence son incidence au niveau vertical,

-
11. La rivalité aiguë qui opposait au Canada les courants fédéralistes et séparatistes conduits respectivement par MM. Trudeau et Lévesque illustre bien cette tendance. Sur les tensions entre l'administration des Etats américains et les sénateurs provenant du même Etat, voir ELAZAR, op. cit., p. 180.
 12. Voir en général T. BURKETT, The Ambivalent Role of the Bundesrat in the West German Federation in M. BURGESS (ed.), Federalism and Federation in Western Europe, Londres, Croom Helm, 204-219.

qui constitue sa véritable dimension fédérale (13). Permettre à un tiers des sénateurs plus un de s'opposer à la ratification d'un traité facilite le passage d'une représentation d'intérêts territoriaux à une défense d'intérêts institutionnels, en favorisant l'éclosion d'une coalition au sein de laquelle les préoccupations des Etats en tant que tels figureront en bonne place.

Le rejet par le Sénat américain du traité américano-britannique relatif aux matières fiscales constitue un bon exemple de succès de ce genre de coalition (14). Ce traité avait été signé à la fin de l'année 1975 sans que les Etats aient été associés à la phase de négociation, bien qu'il empiétât largement sur leurs prérogatives fiscales. Une de ses dispositions interdisait l'application aux revenus des sociétés britanniques d'un procédé de "taxation unitaire", utilisé par de nombreux Etats auxquels il procurait des revenus non

13. Pour deux exemples tout-à-fait significatifs, voir L. HENKIN, Foreign Affairs and the Constitution, New York, Foundation Press, 1972, et E. STEIN, Towards a European Foreign Policy - The European Foreign Affairs system from the Perspective of the United States Constitution, in M. CAPPELLETTI, M. SECCOMBE et J. WEILER (eds.), Integration through Law - Europe and the American Federal Experience, vol. 1, book 3, Berlin et New York, De Gruyter, 1986, 4-82.

14. Voir à ce propos l'étude approfondie de John M. KLINE, State Government Influence on U.S. Economic Policy, Lexington (Mass.), D.C. Heath, 1983, pp. 127-155, sur laquelle est basée ce compte rendu.

négligeables (15). Beaucoup redoutaient par conséquent un précédent qui pourrait être étendu à d'autres sociétés étrangères ou même aux multinationales américaines. Le groupe des opposants au traité comprenait non seulement les "victimes" immédiates de ces mesures restrictives, mais tous les Etats qui craignaient pour le futur une diminution de leur autonomie et de leurs ressources, sans parler de ceux qu'indisposaient de façon plus générale l'utilisation par le gouvernement fédéral de ses compétences internationales pour intervenir dans les domaines réservés des Etats (16). Les canaux par lesquels ces craintes furent exprimées au Sénat allaient des pressions directes exercées par les gouverneurs et les administrations des Etats les plus motivés sur les sénateurs élus par ces Etats, au lobbying d'associations professionnelles comme la National Association of Tax Administrators, en passant par les témoignages devant la commission des relations extérieures.

15. Ce procédé consiste à prendre en considération, pour le calcul des impôts dûs par les sociétés opérant sur le territoire d'un Etat, les bénéfices consolidés réalisés par les filiales qui opèrent hors de l'Etat.

16. Tout à fait typique à cet égard fut la lettre envoyée au sénateur Leahy par le gouverneur du Vermont Richard Snelling : "I'm offended by the proposition that the federal government can, in negotiations with a foreign country, negotiate away state taxing powers in exchange for federal benefits. This strikes me as a dangerous precedent which I trust will trouble you, as representative of a state with distinguished history of resistance to federal interference in matters which are properly within the purview of a state."
(cité par KLINE, op. cit., p. 144.)

Ces efforts conjugués aboutirent en juin 1978 à un rejet du traité, qui ne recueillit au moment du vote que 49 voix favorables - cinq de moins que la majorité nécessaire pour permettre la ratification (17). Ce résultat - qui constituait le premier refus d'un traité par le Sénat depuis 1960 - met en évidence le caractère fédéral de la règle des 2/3 : si le vote avait été effectué à la majorité absolue, l'accord aurait été approuvé ; ce n'est qu'en raison du poids spécial accordé par la Constitution aux intérêts des Etats que ceux-ci ont pu prévaloir. Encore faut-il, pour que leur succès soit assuré, que la coalition à laquelle ils donnent le jour soit suffisamment large. Il ne s'agit en principe que d'un pouvoir négatif, puisque la pratique constitutionnelle a rapidement délaissé la capacité de conseiller ("advise") pour mettre l'accent sur le pouvoir de contrôle ("consent") du Sénat (18). Mais la dichotomie ne doit pas être exagérée : dans le cas du traité américano-britannique, par exemple, le Sénat a pu conditionner son approbation à l'adjonction à l'accord d'une réserve qui réduisait à néant les dispositions relatives à la taxation unitaire. Cette prise de position a fini par aboutir à une renégociation à l'issue de laquelle cette réserve a été incorporée dans un protocole additionnel. En l'occurrence, les vues du

17. Les votes négatifs étaient au nombre de 32.

18. Voir à ce propos les commentaires de L. HENKIN cités supra à la note 13, pp. 130-136.

Sénat ont donc bel et bien été intégrées dans l'accord final ; le 9 juillet 1979, la ratification du traité était approuvée à l'unanimité.

Un mécanisme de ce type n'est toutefois concevable que dans un contexte institutionnel précis. Il paraît notamment difficile à concilier avec la logique de concentration du pouvoir qui caractérise les régimes parlementaires. Les fédérations parlementaires comme le Canada ou l'Australie éprouvent des difficultés notables à assurer la représentation des intérêts régionaux au niveau national, où prévalent en règle générale les critères partisans (19). L'absence d'un profil précis contribue certainement à la relative faiblesse politique des

19. Voir à ce propos J. RYDON, Some problems of Combining the British and American Elements in the Australian Constitution, Journal of Commonwealth and Comparative Politics, vol. XXIII, 1985, 68-79. J. Lemco et P. Regenstreif cernent bien le noeud du problème lorsqu'ils affirment : "Party discipline requires that each member of Parliament gives his first allegiance to the party leader, and only secondarily to his constituency." (The Fusion of Powers and the Crisis of Canadian Federalism, Publius: The Journal of Federalism, vol. 14, 1984, p. 110.) Voir aussi R.A. MACKAY, The Unreformed Senate of Canada, Toronto, McClelland and Stewart, 1963 ; D.H. SOLOMON, The Role of the Senate, in H. MAYER et H. NELSON (eds.), Australian Politics : A Third Reader, Melbourne, Cheshire, 1973, pp. 550-555 et L.F. CRISP, Australian National Government, 3e ed., Hawthorn, 1973, chap. 11. Sur les liens entre fédéralisme et affiliations partisans chez les sénateurs américains, voir R.H. HERO, The U.S. Senate and Federalism Policy in the 96th and 97th Congress, Publius: The Journal of Federalism, vol. 17, 1987, 105-113.

Chambres hautes dans ces Etats (20). Selon la tradition, l'importance de la Chambre basse est prépondérante : c'est devant elle - et devant elle seulement - que le gouvernement est appelé à répondre de sa gestion (21). Enfin, 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. Dans ce domaine comme dans d'autres, la discipline de parti tend à

-
20. Voir toutefois, sur le rôle des sénateurs australiens dans la défense des intérêts de leur Etat au sein de leur parti, J.R. ODGERS, Australian Senate Practice, 6e éd., Canberra, 1976, pp. 1-14. Le Sénat canadien a d'ailleurs fait l'objet de nombreuses propositions de réforme. Voir entre autres J.-Y. MORIN, Vers un nouvel équilibre constitutionnel au Canada, in P.-A. CREPEAU et C.B. MACPHERSON, The Future of Canadian Federalism, Univ. of Toronto Press - Presses de l'Université de Montréal, 1965, pp. 148-49 ; F.C. ENGELMANN, Reforming Canadian Federalism, in L. PRATT et G. STEVENSON (eds.) ; Western Separatism ; The Myths, Realities and Dangers, Edmonton, Hurtig, 1981, p. 229-42. Voy. aussi Task Force on Canadian Unity, The Future Together : Observations and Recommendations, Hull, Canada Supplies and Services, 1979.
21. La situation est plus complexe en Australie, où le gouvernement fédéral n'a pu s'assurer d'une majorité au Sénat qu'à deux reprises et pour de brèves périodes depuis l'introduction de la proportionnelle pour les élections sénatoriales en 1949. Ceci explique peut-être pourquoi, à la différence de son homologue canadien, le Sénat australien n'a pas renoncé à l'exercice des pouvoirs qui lui sont attribués par la Constitution. Voir à ce propos D. PEARCE, The Legislative Powers of the Senate, in L. ZINES (ed.) Commentaries on the Australian Constitution, A Tribute to Geoffrey Sawer, Sydney, Butterworths, 1977, pp. 119-49. Rappelons que c'est par le rejet par le Sénat d'un projet de budget du gouvernement fédéral que s'est ouverte la crise constitutionnelle qui devait aboutir à la révocation du gouvernement travailliste de M. Whitlam.

limiter le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale (22). Il est donc probable que même si les sénateurs canadiens ou australiens devraient être dotés de pouvoirs aussi considérables que ceux dont disposent leurs homologues américains, les exigences majoritaires du régime parlementaire les empêcheraient d'assurer une défense active des intérêts régionaux dans le domaine des relations extérieures (23).

Les problèmes sont d'ailleurs semblables au niveau du cabinet fédéral, en dépit de la tradition qui veut qu'une représentation équitable des différentes régions y soit assurée. Dans certains cas, la collégialité du gouvernement est rendue assez illusoire par la suprématie du Premier ministre (24). Qui plus est, les clivages

-
22. Voir pour l'Australie J.W. KNIGHT, Aspects of the Foreign Policy Decision-Making Process, in The First 1000 Days of Labor, pp. 251-253 ; voir 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, voir G. STEVENSON, L'élaboration de la politique étrangère canadienne, in P. PAINCHAUD, Le Canada et le Québec sur la scène internationale, Montréal, Presses de l'université du Québec, 1977, pp. 51-79.
23. Malgré cela, l'idée d'une approbation par le Sénat des traités relatifs aux matières provinciales revient fréquemment dans les propositions de réformes institutionnelles au Canada. Voir par exemple Second Report of the Ontario Advisory Committee on Confederation - The Federal-Provincial Distribution of Powers, Toronto, février 1979, pp. 41-42.
24. 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.

régionaux sont souvent éclipsés par une logique partisane ou par une logique départementale, qui veut que les ministres épousent les positions traditionnelles de leur département (25).

Force est donc de conclure que la structure parlementaire est difficile à concilier avec l'exigence d'une représentation minimale des intérêts régionaux. On voit mal quelle serait, parmi les institutions centrales, celle où les intérêts régionaux et nationaux pourraient être adéquatement exprimés et conciliés. 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 le plus souvent du cadre traditionnel des institutions parlementaires.

De façon plus générale, on peut 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 bien des égards, chacun des gouvernements agit à son niveau comme s'il se trouvait 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

25. STEVENSON, op. cit. à la note 22, p. 70.

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 (26). Parallèlement, on assiste au développement au sein de chaque gouvernement d'organismes spécialement chargés de la coordination des politiques suivies par les différents départements (27). C'est là un phénomène propre aux fédérations parlementaires : on a en effet remarqué que l'administration des Etats américains opposait tout autant de résistance à la centralisation au niveau de l'Etat qu'à l'influence du pouvoir national (28). Comme l'a noté Richard Watts, l'image du "marble cake" utilisée par Morton Grodzins pour décrire les relations intergouvernementales aux Etats-Unis ne correspond pas à la situation qui existe en Australie ou au Canada, où

-
26. Cette tendance était particulièrement accusée au sein des cabinets présidés par M. Trudeau. Voy. Th.E. HOCKIN (ed.), 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.
27. 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.
28. E.L. LEVINE, Federal Grants-in-Aids : Administration and Politics, in ELAZAR et al. (ed.), Cooperation and Conflict - Readings in American Federalism, pp. 177-82.

"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." (29)

L'existence de "jurisdiction-wide concerns" (30) a inévitablement des répercussions sur la qualité des 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. Aussi 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. 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

-
29. R. L. WATTS, The Historical Development of Canadian Federalism, in R. L. MATHEWS (ed.), Public Policies in Two Federal Countries, Canberra, Centre for Research on Federal-Financial Relations, Australian National University, 1982, p.22.
30. L'expression est empruntée à D.V. SMILEY, The Structural Problem of Canadian Federalism, Canadian Public Administration, vol. 14, 1971, p. 332.

content de faire sortir les relations intergouvernementales de leur cadre spontané pour les insérer dans un contexte plus politisé, 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, les rapports intergouvernementaux sont érigés en domaine particulier et mis au service d'une stratégie d'ensemble. La définition des tâches du ministère québécois donnée par la loi de 1978 sur le ministère des Affaires intergouvernementales 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." (31)

De la sorte, les relations entre le pouvoir central et les autorités régionales en arrivent à ressembler singulièrement aux

31. Loi du Ministère des Affaires intergouvernementales du Québec, art. 10, al. 1.

relations entre Etats souverains (32). La remarque ne concerne pas seulement la manière dont elles sont conçues par les différents acteurs et à la préparation spécialisée dont elles font l'objet ; 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" (33), dans lequel les décisions les plus importantes sont arrêtées au cours de ces rencontres au sommet (34). On pourrait aussi parler d'"executive federalism" comme le fait D.V. Smiley (35), pour mieux

-
32. L'analogie a été soulignée par R. SIMEON, Federal-Provincial Diplomacy : The Making of Recent Policy in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1972.
33. Ainsi que l'a défini R. SIMEON dans Intergovernmental Relations and the Challenges to Canadian Federalism, Canadian Public Administration, vol. 23, 1980, p. 29.
34. Le phénomène est particulièrement accusé au Canada, ainsi que l'ont noté très tôt E.R. BLACK et A.C. CAIRNS. Voy. leur étude 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.
35. Canada in Question : Federalism in the Eighties, 3e éd., Toronto, 1980, chap.4.

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 d'un même problème. 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 : la création par certains Etats de ministères des affaires fédérales au début des années soixante-dix répondait avant tout à des motivations partisans et à la volonté de coordonner l'opposition au gouvernement fédéral (36).

36. 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

(Suite page suivante)

Ce phénomène mérite d'être souligné dans la mesure où 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 problèmes de fond cèdent le pas à des objectifs liés à l'extension ou à la préservation de l'influence d'une administration ou d'un gouvernement (37). 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

(Suite)

subsistent, leur rôle est maintenant secondaire. Voir à ce sujet K. WILTSHIRE, "New Federalisms"- The States Perspective, Politics, vol. 12, 1977, p. 79. A l'évidence, un système partisan intégré, s'il permet d'atténuer certaines tensions, peut aussi contribuer à engendrer d'autres : voir S. MULLER, Federalism and the Party System in Canada, in Canadian Federalism : Myth or Reality, pp. 119-132.

37. WEIDNER parle à ce propos de "expediency 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)

fédéral (38). 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 ; obtenir gain de cause dans un cas précis équivaut souvent pour une partie à voir consacrer ses droits de façon générale. Certes, ce genre d'affrontement est monnaie courante dans tous les systèmes fédéraux, où le débat politique prend inmanquablement un tour institutionnel. On peut toutefois penser qu'un système qui abandonne dans une large mesure aux gouvernements régionaux le soin de défendre les intérêts des composantes de la fédération favorise ce penchant. On le verra, cet enjeu symbolique est une des caractéristiques principales de la querelle sur les relations internationales au Canada.

38. Tel était incontestablement le credo des Gouvernements Whitlam en Australie et Trudeau au Canada.

2. La coopération intergouvernementale en matière de relations extérieures

Si la plupart des constitutions fédérales contiennent des dispositions attribuant au pouvoir central la conduite des relations extérieures, rares sont celles qui précisent si, et dans quelle mesure, les composantes de la fédération doivent être associées à la détermination des choix qui peuvent être de nature à affecter leurs intérêts. Les seules exceptions que l'on connaisse concernent la conclusion des traités. La Loi fondamentale de la République fédérale allemande exige qu'avant la conclusion d'un traité affectant particulièrement la situation d'un Land, celui-ci soit consulté en temps utile (39); une disposition analogue a été insérée en 1974 dans la Constitution autrichienne (40). De même, en Belgique, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 prévoit en son article 81 que

"Dans les matières qui relèvent de la compétence du Conseil, son Exécutif est associé à la négociation des accords internationaux, le Roi restant le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de l'article 68."

Hormis ces quelques textes, les précisions font cruellement défaut. Quelle forme doit revêtir la coopération dans ce domaine? Quel effet

39. Article 32, paragraphe 3.

40. Article 10, paragraphe 3.

faut-il attacher aux opinions émises par les représentants régionaux? Autant de questions auxquelles la pratique a dû fournir une réponse.

Le silence ou le laconisme de la plupart des textes constitutionnels s'expliquent en partie par une conception relativement rigide de la répartition des compétences au sein des fédérations. L'idée que l'on se fait souvent de l'édifice constitutionnel fédéral tend à mettre l'accent sur l'autonomie dont jouissent les autorités fédérales d'un côté, et les composantes de la fédération de l'autre, tout en ignorant le fait que la coexistence au sein d'un même Etat contraint ces deux niveaux à collaborer. Cette vision du fédéralisme, caractérisée par le souci de faire le départ de façon précise entre les attributions respectives de chaque niveau de pouvoir, a inspiré de nombreuses constructions jurisprudentielles (41). Dans le domaine qui nous intéresse, elle a naturellement abouti à mettre en évidence la mainmise fédérale sur les relations extérieures, sans se préoccuper d'éventuels problèmes d'interférence. Ce dualisme a toutefois été remis en question par une double logique : celle de l'interpénétration croissante entre problèmes internes et problèmes internationaux et celle de la connexité entre attributions fédérales et attributions régionales. Je me suis suffisamment attardé sur la première pour ne pas y revenir ici ; quant à la seconde, on

41. Cela a notamment été le cas en Australie jusqu'à l'Engineers' case. Cf. supra, chapitre 1.

pourrait dire qu'elle fait maintenant partie du patrimoine commun des systèmes fédéraux, tant la nécessité d'une collaboration s'y fait sentir (42). Geoffrey Sawer a d'ailleurs théorisé ce passage d'une ère de "fédéralisme dualiste" à une ère de "fédéralisme coopératif" comme une évolution générale du concept même de fédéralisme (43).

Ce développement des relations intergouvernementales en marge de la constitution contribue à leur conférer un profil un peu flou. Si la collaboration est devenue monnaie courante, elle n'en a pas nécessairement acquis pour autant un statut précis. Les contacts intergouvernementaux prennent des formes variables, qui peuvent aller du simple coup de téléphone ou de l'échange de lettres à la conférence au sommet entre les principaux responsables politiques de chaque gouvernement. Des comités plus ou moins permanents rassemblent les ministres ou les fonctionnaires qui ont la charge de problèmes particuliers ; en Australie comme au Canada, des conférences à vocation générale réunissent chaque année les Premiers ministres fédéraux et régionaux. Dans de nombreux cas, le nombre de ces comités et

42. Voir à cet égard les ouvrages de D. ELAZAR, The American Partnership, Chicago University Press, 1962 ; Ch. DOMINICE, Fédéralisme coopératif, Revue de droit suisse, 1969, 743-893 ; C. GREYWE-LEYMARIE, Le fédéralisme coopératif en République fédérale allemande, Paris, Economica, 1981 ; M. FRENKEL (Hrsg.), Föderalismus als Partnerschaft, Berne, Peter Lang, 1972.

43. Modern Federalism, 2e éd., Carlton (Vic.), Pitman, 1976, chapitre 2.

conférences n'est même pas connu avec précision (44). Leur fonctionnement ne répond pas à des règles précises en ce qui concerne la préparation des travaux ou la réunion proprement dite. 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. Et les décisions - si décision il y a - sont souvent dépourvues de caractère juridique propre : 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 en cherchant à mettre en

44. 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, Rapport présenté à la conférence sur The Importance of Intergovernmental Relations for the Understanding of Power Distribution, Milan, 25-28 octobre 1982, pp. 11-12.

évidence les caractéristiques communes aux différents modes de collaboration.

2.1. Schémas relationnels

La coopération dans le domaine des relations extérieures n'échappe pas à la tendance générale au morcellement. Malgré les recommandations de nombreux spécialistes (45) et les revendications répétées des autorités régionales, qui souhaiteraient la voir institutionaliser (46), elle demeure largement informelle et pragmatique. On assiste pourtant dans certains cas à la mise en place d'une sorte de réseau relationnel spécialisé. C'est particulièrement vrai au Canada, où le développement de l'intérêt des Provinces pour les questions internationales s'est traduit dans la réalité administrative par la création de départements spécialisés, chargés à

45. Voir par exemple les suggestions de A. JACOMY-MILLETTE, Le rôle des provinces dans les relations internationales, pp. 307-308 ; ainsi que L. SABOURIN, Canadian Federalism 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.

46. Voir par exemple Le québec dans le Monde - Etat de la situation, Gouvernement du Québec, 1984, pp. 80-82 et J.P. MEEKISON, Provincial Activity Adds New Dimension to Federalism, International Perspectives, 1977, pp. 10 et s.

la fois de coordonner les activités extérieures des différents ministères et d'assurer la liaison avec les services fédéraux. On pourrait poser en règle générale que le développement administratif est fonction de l'intensité des ambitions internationales des gouvernements régionaux : plus ceux-ci entendent se montrer entreprenants, plus le besoin d'organes ad hoc se fait sentir. Il est significatif, par exemple, que les Communautés belges ait entendu se doter d'une structure spécifique en la matière dès leur création (47), alors que ni les cantons suisses, ni les Länder allemands, dont la compétence internationale fait pourtant l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle explicite, quoique limitée, n'ont éprouvé ce besoin (48). Le même phénomène peut être à l'origine de variations importantes au sein d'un même pays.

L'exemple canadien illustre bien la dynamique de cette évolution. Pendant un siècle, l'essentiel des relations extérieures du Québec - relativement épisodiques, il est vrai (49) - a été

47. Décret du Conseil flamand du 8 juillet 1980 ; décret du Conseil de la Communauté française du 1er juillet 1982.

48. Voir à ce propos les rapports suisses et allemands au colloque sur "Les Etats fédéraux dans les relations internationales", R.B.D.I., vol. XVII, 1983, pp. 121 et 110.

49. Pour un aperçu historique, voir A. PATRY, Le Québec dans le monde, Ottawa, Leméac, 1980, spécialement pp. 47 et s. ; du même auteur, Le Québec et les relations internationales, in

(Suite page suivante)

administré sous la responsabilité du Premier ministre, puis par le ministère de l'Industrie et du Commerce. L'engagement international croissant de la Province à partir de la "révolution tranquille" aurait été difficile à gérer sans le soutien d'un département spécialisé, chargé d'assurer la cohérence de la "micro-diplomatie" provinciale (50). La création en 1965 d'une commission interministérielle des relations extérieures, puis du ministère des affaires intergouvernementales en 1967, était censée répondre à ce besoin. 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, parce qu'elles voient là un moyen de soutenir leur développement économique. Par contre, on ne sera pas surpris d'apprendre que les Provinces les plus démunies - donc les plus dépendantes - sont aussi les moins ambitieuses dans ce

(Suite)

Dossier Québec, Paris, Stock, 1979, pp. 377 et s. ; L. BEAUDOIN, Origines et développement du rôle international du Gouvernement du Québec, in Le Canada et le Québec sur la scène internationale, op. cit., pp. 441 à 70 ; J. HAMELIN, Québec et le monde extérieur 1867-1967, Annuaire du Québec, 1968-69, pp. 2-36 ; D. VAUGEOIS, La coopération du Québec avec l'extérieur, Etudes internationales, 1974, pp. 376 à 387.

50. L'expression est de Ivo DUCHACECK, The International Dimension of Sub-national Self-Government, Publius, vol. 14, 1985, 5-30, p. 5.

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 (51).

Cette tendance à la professionnalisation va souvent de pair avec une centralisation de la coopération intergouvernementale, qui se voit confiée à des départements ou divisions spécialisées. Très poussé au Canada, ce phénomène semble se confirmer en Belgique, où a été instauré en 1984 un "comité de représentants permanents", composé de représentants des ministres communautaires ou régionaux qui ont les relations extérieures dans leurs attributions et du département national des relations extérieures. Ce comité a pour mission de préparer les réunions au niveau ministériel, qui se tiennent en principe tous les trois mois au moins. Cette centralisation répond en partie à des "jurisdiction concerns" : il semble en effet plus facile aux autorités décentralisées de se faire accepter comme des interlocuteurs à part entière lorsque cette revendication est

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

présentée et négociée au niveau politique que dans des contacts épars avec différentes administrations nationales (52).

En comparaison, la réponse administrative aux problèmes rencontrés par l'Australie dans le domaine des relations internationales est caractérisée par une diffusion beaucoup plus grande des contacts. En dehors des problèmes de "high politics", le département des affaires étrangères n'est pas vraiment arrivé à affirmer son autorité ; les questions techniques restent dans une large mesure traitées par les ministères compétents, qui se sont dotés de branches spécialisées dans les affaires internationales (53). Cette diffusion des responsabilités est naturellement répercutée au niveau des contacts avec les Etats ; la plupart des départements

52. La Communauté française de Belgique semble avoir éprouvé moins de difficulté à se faire accepter comme un interlocuteur valable par le département des relations extérieures que par les ministères nationaux avec lesquels elle doit collaborer pour mettre en oeuvre ses compétences dans des matières "personnalisables" comme la santé ou les problèmes sociaux. Son Commissariat général s'est d'ailleurs efforcé de globaliser le problème pour mieux s'imposer. Voir son Rapport d'activités 1985, pp. 143-145.

53. 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 Deuxième 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. Voir T.B. MILLAR, Managing the Australian Foreign Affairs Department, International Journal, vol. 37, 1982, pp. 441-452.

sectoriels organisent eux-mêmes leurs relations avec les gouvernements régionaux (54). 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 pour le moins originale de régionalisation d'un département des affaires extérieures 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 des correspondants régionaux occupe une place relativement marginale au sein du département (55) : 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

-
54. 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 ministériel des affaires maritimes et portuaires, etc.
55. 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.

peu probable que la coopération avec les Etats puisse acquérir suffisamment de continuité et de souplesse pour éviter les tensions.

Le contraste avec la rigidité qui caractérise les rapports entre Ottawa et les Provinces est d'autant plus frappant qu'il y a entre les "fédérations parlementaires" que sont l'Australie et le Canada une parenté institutionnelle évidente. 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 le modèle centralisé du Canada et le modèle décentralisé à l'australienne ne doit cependant pas être exagérée. 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 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 (56). Le recours obligé à l'intermédiaire des spécialistes du ministère des affaires intergouvernementales et du département fédéral des affaires extérieures peut alors apparaître comme une complication superflue, qui entrave les rapports avec les départements sectoriels nationaux. Tout comme le gouvernement fédéral, les 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 ont provoqué au Québec 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 répartition des compétences qui prévaut in foro interno. En dépit de

56. Voir la loi du 18 novembre 1982.

la présence d'antennes administratives spécialisées, la coopération intergouvernementale prendra parfois des voies détournées. 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 (57). La variété des contacts possibles est d'ailleurs sans limite. Aux contacts interministériels proprement dits peut s'ajouter la participation de représentants des autorités centralisées aux organes directeurs de certaines administrations nationales : c'est le cas en Belgique pour le Fonds de la coopération au développement, le Fonds de prêts aux Etats étrangers (58) ou l'Office belge du commerce extérieur (59). Aux Etats-Unis, des associations à caractère corporatiste comme la National Governors' Association - qui s'est

57. 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. Voir l'étude de G.R. WINHAM, Bureaucratic politics and Canadian trade negotiations, Int. Journal, 1978-79, pp. 64 et s. Leur marginalisation dans le processus décisionnel a encouragé le Québec, l'Alberta et l'Ontario à envoyer une délégation à Genève pour y présenter leur position à la délégation canadienne et à certains Etats étrangers auxquels des liens commerciaux étroits les liaient (SMILEY, Canada in Question, op. cit., p. 205).

58. Loi du 10 août 1981.

59. Arrêté royal n° 116 du 23 décembre 1982.

dotée d'une commission sur le commerce international et les relations étrangères - ou la National Association of State Development Agencies ont entre autres été créées pour canaliser les pressions à exercer sur le Congrès et l'Administration fédérale (60). 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.

60. Voir à ce propos la description de KLINE, op. cit., pp. 45-49 et 109-125.

2.2. Poids régional dans le processus décisionnel

Quelle influence peuvent avoir les composante de la fédération 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. De facto, la décision finale 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, cependant, la conclusion des traités semble bien devoir être considérée dans la plupart des cas comme une compétence exclusive du gouvernement fédéral. Rares sont les dispositions constitutionnelles qui imposent formellement la consultation des autorités régionales avant de signer ou de ratifier un traité relatif aux matières qui sont de leur ressort. De façon assez atypique, l'article 271, alinéa 1, de la Constitution yougoslave dispose que les traités qui requièrent l'adoption de nouvelles lois de la part des Républiques et Provinces autonomes, ou qui entraînent des obligations spéciales pour une ou plusieurs Républiques ou Provinces autonomes, sont conclus avec l'accord des organes compétents des

Républiques ou des Provinces autonomes (61). Mais, en règle générale, les prérogatives fédérales ne font pas l'objet de limites formelles. Au Canada, 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." (62)

On tend par conséquent 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 (63). 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

-
61. S'il l'estime nécessaire, le Conseil exécutif fédéral peut toutefois entamer les négociations sans attendre, en informant le Parlement fédéral. Voir M. MITIC, The Problems of Concluding and Executing International Treaties and their Regulation by Laws, Droit yougoslave/Yougoslav Law, 1979, 27-42, pp. 34-35 et 39-40.
 62. Cité par H. LEGAULT, Canadian Practice in International Law during 1980 as Reflected Mainly in Public Correspondance and Statements of the Department of External Affairs, A.C.D.I., vol., 1981, p. 332.
 63. 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". Mémoire 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.

obtain the prior approval of provincial governments before signing or ratifying an international agreement." (64)

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." (65)

Même en Belgique, où l'article 81 de la loi spéciales de réformes institutionnelles prévoit l'association des Exécutifs régionaux et communautaires à la négociation des accords internationaux, on s'accorde en général sur une interprétation passablement restrictive de cette disposition. Certes, il est admis qu'il s'agit là d'une formalité substantielle, dont la violation peut donner lieu à la saisie du Comité de concertation gouvernement-exécutifs créé par la réforme de l'Etat. En ce cas, la négociation ou la conclusion du traité sera suspendue "jusqu'à ce que ce Comité ... constate selon la procédure du consensus que les règles de procédure

64. Ibid.

65. 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.

prescrites ont été observées" (66). Mais le Conseil d'Etat a considéré que le rôle des Exécutifs se restreignait à la "préparation des instructions" destinées aux négociateurs nationaux (67).

Cette prudence paraît motivée par le souci d'éviter toute entrave aux prérogatives dont le Roi reste détenteur en l'absence d'une révision de l'article 68 de la Constitution (68). Elle n'en est pas moins surprenante à certains égards. Après tout, l'article 68 ne traite guère que de la conclusion des traités, sans souffler mot de leur négociation. Qui plus est, la notion d'association se situe en toute logique à mi-chemin entre d'autres procédés prévus par la loi spéciale de réformes institutionnelles, comme l'avis préalable et l'avis conforme (69). Qu'elle laisse au gouvernement national le pouvoir du dernier mot semble indéniable ; il n'a juridiquement

66. Article 33 de la loi ordinaire de réformes institutionnelle du 9 août 1980.

67. Avis n° L 13.622/V.R. du 6 juin 1980, Doc. Parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/1, annexe, p. 14.

68. Cette conception a été défendue avec acharnement par certains parlementaires au cours du débat sur cet article. "Rien dans la Constitution ne permet ... de limiter en quoi que ce soit la liberté d'action du gouvernement dans la conduite des relations internationales", devait notamment affirmer le sénateur De Meyer Annales Parlementaires, Sénat, séance du 25 juillet 1980, p. 259).

69. Voir à ce propos M. LEJEUNE, Les conflits d'intérêts in Les compétences régionales et communautaires, sous la direction de E. CEREXHE, Namur, Centre d'études juridiques des problèmes régionaux, 1983, pp. 243-246.

"aucune obligation de se conformer aux textes préparés ou aux objectifs définis" (70). Mais l'association paraît exiger une forme de collaboration plus étroite qu'une simple consultation préalable. Telle quelle, la lecture de l'article 81 effectuée par le Conseil d'Etat illustre cependant bien la tendance à considérer les affaires étrangères comme une compétence nationale exclusive dont il a été question plus haut. En dépit de ce contexte juridique assurément peu favorable, le poids régional dans le processus décisionnel est plus important qu'un examen sommaire de la répartition des compétences ne pourrait le laisser croire.

2.2.1. Compétences normatives, administratives et financières ; leur rôle dans la 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

70. Ibid, p. 243 et note 3.

que pour les problèmes qui revêtent une importance politique. Quelle que soit l'administration qu'ils sont censés représenter, des experts des questions sanitaires ou des problèmes d'enseignement, par exemple, ont souvent en commun une même formation, un même langage, et des valeurs identiques. Cette communauté de vues - E. Weidner parle à ce propos de "programmatic values" (71) - facilite évidemment la collaboration : il n'est pas rare de voir un consensus émerger parmi les experts sur les objectifs à atteindre et le débat se limiter aux moyens à mettre en oeuvre.

Dans ce contexte, l'expertise technique peut jouer un rôle considérable. Le fait de disposer d'une administration bien préparée, habituée à traiter les questions spécifiques qui relèvent de sa compétence, constitue sans doute possible un atout pour les gouvernements régionaux : plus les aspects techniques du problème seront importants et plus le point de vue de leurs experts aura de chances de prévaloir (72) - 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

71. loc. cit.

72. 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 égouts. (Voy. The Australian Federal System, pp. 191-208.)

administratif important dans certains domaines-clé qui sont du ressort des Etats (73). Le succès de ce genre de coopération exige toutefois que l'on mette l'accent sur l'aspect technique des problèmes plutôt que sur le découpage des compétences ou sur des enjeux politiques, et nous avons vu que certaines structures institutionnelles tendaient parfois à aboutir à un résultat opposé (74).

D'autre part, l'importance du rôle des composantes de la fédération tient à ce qu'elles sont souvent appelées à prêter leur concours à la mise en oeuvre de la politique internationale. C'est souvent vrai au niveau législatif : en vertu de la théorie des compartiments étanches adoptée par le Privy Council dans l'affaire des Conventions internationales du Travail (75), 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. Ainsi que l'a souligné J.-Y. Morin

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

74. Supra, section 1.

75. A.-G. for Canada v. A.-G. for Ontario, A.C., 1937, p.326.

(76), 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 de cet accord ne ferait aucun doute puisque l'Etat fédéral jouit aux yeux du droit international d'une capacité illimitée. Mais un traité conclu de la sorte risquerait 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 avant la conclusion des traités. Dans les Etats où ce verrou législatif n'existe plus, la prudence reste de règle bien qu'une intervention fédérale puisse en théorie assurer la mise en oeuvre des obligations assumées par traités. Tant en Australie qu'aux Etats-Unis, une série de freins à caractère politique concourent à décourager les autorités fédérales d'utiliser de façon intensive les compétences qui leur sont reconnues

76. Commonwealth v. Tasmania, A.L.R., vol.46, 1983, p. 46.

à ce titre, empêchant de la sorte tout empiètement systématique sur la sphère d'action des Etats (77).

En Belgique, l'exigence d'un assentiment donné par les Conseils de communauté à tout traité relatif aux compétences communautaires (78) rend leur position encore plus difficile à contourner. Certes, l'assentiment est en général analysé comme un acte par lequel un traité se voit autoriser à "sortir son plein et entier effet" - pour reprendre la formule traditionnellement utilisée par le Parlement ; on prend souvent soin de préciser qu'il ne s'agit pas d'une autorisation ni d'une habilitation à conclure un traité (79). Toutefois, même si l'on admet que son effet juridique se limite à une sorte de nihil obstat, sa portée politique est fort proche de celle d'une habilitation. Lorsque l'assentiment des Chambres est requis, il est d'usage que le gouvernement le sollicite avant que soit exprimé un consentement définitif à être lié, afin d'éviter que la responsabilité internationale de l'Etat ne soit mise

77. Voir supra, chapitre III.

78. Voir supra, chapitre II.

79. Sur ce débat, voir les thèses opposées de F. DEHOUSSE, La ratification des traités, Paris, Sirey, 1935, 135-138 et P. DE VISSCHER, De la conclusion des traités internationaux, Bruxelles, 1943, 43-46. Voir aussi P.-F. SMETS, L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux, Bruxelles, Bruylant, 1964, pp. 61-76. La théorie de l'habilitation à ratifier a été reproposée récemment par J. MASQUELIN, Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique belge, Bruxelles, Bruylant, 1980, n° 188.

en cause en cas de refus (80). Pour les mêmes raisons, il est probable qu'il en ira également ainsi pour les traités soumis à l'assentiment des assemblées communautaires. Certes, juridiquement parlant, un traité pourra être conclu sans avoir reçu l'assentiment requis (81). D'un point de vue politique, toutefois, la menace d'un refus d'assentiment pourra être utilisée par les Communautés pour faire pression sur les autorités nationales : c'est en effet aux Exécutifs communautaires qu'il appartient de présenter aux Conseils les traités qui doivent faire l'objet d'un assentiment (82). L'Exécutif de la Communauté française a d'ailleurs utilisé ce moyen de pression pour faire valoir ses vues à propos du traité instituant une

80. SMETS, op. cit., pp. 31-37 et les sources citées. La distinction entre effet juridique et portée politique de l'assentiment permet d'éviter certaines ambiguïtés. Ainsi, dans ses conclusions avant le fameux arrêt Fromagerie Franco-Suisse Le ski, (Pas. 1971, I, 886), le procureur général Ganshof Van der Meersch parle d'un "acte de haute tutelle des Chambres législatives", permettant de "lier la Belgique par la ratification", bien qu'il paraisse par ailleurs se rallier à l'interprétation qui fait de l'assentiment un acte auquel est subordonné l'effet en droit interne de certains traités.

81. P. DE VISSCHER va même plus loin : "on pourrait voir dans l'assentiment, sinon une autorisation de ratifier, du moins une condition sine qua non de la validité de l'accord, opposable à la partie cocontractante dans la mesure limitée que prévoit l'article 46 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969." (La constitution belge et le droit international, op. cit., p. 37).

82. Article 16, para. 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

fondation européenne (83).

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." (84)

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" (85), c'est-à-dire, dans le cas des traités qui amendent la législation en vigueur, sans que les législatures provinciales aient adopté les

83. Voir l'exposé du ministre-président de l'Exécutif devant la Commission des relations extérieures du Conseil de la Communauté française le 27 juin 1984, reproduit dans le rapport d'activités 1985 du Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française, pp. 153-155. Sur la portée du différend, voir aussi R. ERGEC, De quelques avatars ..., op. cit., pp. 541-542.

84. 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.)

85. Ainsi que le précise l'opinion citée à la note précédente.

modifications nécessaires. La procédure est semblable en Australie (86) ; elle témoigne du pouvoir considérable dont peuvent disposer Provinces et Etats 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 (87). 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 habilite souvent les Provinces à conclure séparément des ententes relatives à la mise en oeuvre des principes arrêtés dans l'accord-cadre. Il en va de même de certains accords à caractère général qui se contentent de formuler quelques engagements de principe. La phase d'exécution assume dans ce

86. 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 (ed.), International Law in Australia, pp. 52-64.

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

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. Pendant de nombreuses années, 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 et l'accord est resté lettre morte dans la Belle Province. Certes, d'un point de vue juridique, le traité était parfait ; mais l'octroi de bourses d'études, l'échange d'enseignants, de techniciens ou d'artistes qu'il prévoyait ne pouvaient être concrétisés qu'avec le concours des services provinciaux, car la conclusion de l'accord n'habilitait pas le gouvernement fédéral à aller au-delà des compétences qui lui sont attribuées par la Constitution. 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 (88).

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 canadiennes

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

disposent d'atouts importants avec leurs pouvoirs fiscaux et financiers, qui leur permettent de subventionner leurs industries ou de favoriser les producteurs locaux par le biais des commandes publiques. C'est là une réalité dont Ottawa est bien forcé de tenir compte au cours des négociations dans le cadre du G.A.T.T., par exemple (89). De même, on a noté du côté belge que les représentants régionaux éprouvaient moins de peine à faire entendre leurs voix dans des domaines où l'intervention financière des Régions est nécessaire (90).

Ajoutons encore que l'interdépendance dont on parle plus haut rend assez illusoire la théorie des "compartiments étanches" rendue célèbre 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 permettre aux Provinces et aux Etats de faire pression sur le pouvoir central. La 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

89. Voir 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. Voir aussi SMILEY, Canada in Question, op. cit., p. 204.

90. Voir à ce propos la déclaration du chef de cabinet du ministre chargé des relations extérieures de la Région wallonne, in The Reality of Regionalism in Europe, op. cit., p. 117.

l'aménagement du bassin du fleuve Columbia (91). 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 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 (92) ; 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

91. 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 Basin Development, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1967.

92. Les devoirs respectifs de chacun ont été décrits avec précision 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 responsibility 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 (ed.), Canada-United States Treaty Relations, Durham, Duke Univ. Press, 1963, p. 68.

indemniser le gouvernement fédéral si elle manquait à ses obligations (93).

Profitant du lien entre certains problèmes, un gouvernement peut acquérir de facto 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 vœux, il peut contraindre l'autorité compétente au compromis (94). 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 aux navires des compagnies qui auraient omis de se procurer une licence auprès des autorités régionales compétentes. 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. En mai 1982, le Premier ministre John Cain annonçait son intention d'interdire à tout

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

94. Voir A. PEACHMENT, Patterns of Conflict Resolution in Australian Federalism, Politics, vol. 6, 1971, pp. 137-47.

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 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 (95).

Dans certains cas, cependant, le véritable 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 la fédération ne jouit pas de pouvoirs illimités. On en 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 (96). Une telle prise de position présentait sans doute l'avantage de mettre dans l'embarras le gouvernement travailliste de

95. Voir H. ALBINSKY, Problems in Australian External Policy, January to June 1982, A.J.P.H., vol. 28, 1982, pp. 326-27.

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

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. Le Premier ministre fédéral pouvait dénoncer ce genre de "ressource 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.

De façon générale, la maîtrise de compétences normatives ou administratives peut permettre aux Etats membres d'une fédération d'exercer des pressions parfois décisives sur le gouvernement national. En adoptant unilatéralement des mesures de ségrégation raciale à l'encontre des émigrés asiatiques, l'Etat de Californie a entamé au début du siècle une campagne de pression qui devait aboutir en 1924 à l'adoption par le Congrès de restrictions assez sévères à l'immigration d'origine japonaise. Le Président Théodore Roosevelt aurait même accepté de limiter l'immigration japonaise par "executive order" en contrepartie d'un engagement du gouverneur de l'Etat à

opposer son veto à toute législation anti-japonaise (97). Plus récemment, une douzaine d'Etats se sont efforcés de contrecarrer le boycott que les pays arabes cherchaient à imposer à l'encontre des produits en provenance d'Israël. Les dispositions adoptées à cet effet, qui comprenaient des sanctions pénales à l'égard des entreprises ou des individus qui pratiquaient le boycott, étaient en général partie intégrante des normes antitrust ou sur les droits de l'homme adoptées par ces Etats. La conviction dont ceux-ci avaient fait preuve et la crainte d'une confusion qui pouvait perturber le commerce extérieur américain ont rapidement convaincu l'administration fédérale de la nécessiter de légiférer dans ce domaine. L'Export Administration Act, approuvé par le Congrès en 1977, a imposé un système de sanctions uniformes sur l'ensemble du territoire, rendant du même coup caduques les dispositions adoptées par les Etats (98).

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 pourra être conclu. Bien souvent, il n'y aura pas même de négociations, car les

97. Voir à ce propos D. PALUMBO, The States and the Conduct of American Foreign Relations, op. cit., pp. 382-383 ; W. BROOKE GRAVES, American Intergovernmental Relations, op. cit., pp. 374-375.

98. Voir l'analyse de John M. KLINE, State Government Influence in U.S. International Economic Policy, op. cit., 187-194.

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 et aux Etats-Unis, les autorités fédérales peuvent aussi invoquer les pouvoirs étendus qui leur sont conférés pour la mise en oeuvre des accords internationaux, et menacer au besoin les Etats de prendre unilatéralement les mesures d'exécution nécessaires. C'est précisément à cette modification des règles du jeu que le gouvernement de M. Whitlam s'est efforcé de procéder à son arrivée au pouvoir en 1972 : après avoir indiqué qu'il préférerait collaborer avec les Etats pour la mise en oeuvre d'un programme ambitieux de ratification et d'application des conventions internationales du Travail, il a toutefois tenu à préciser que d'un point de vue juridique, il n'y était pas tenu (99). Par la suite, le Tasmanian Dam Case a encore renforcé la position fédérale.

99. Son Attorney-General, M. MURPHY, a été plus clair encore dans une autre occasion :

"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.)

Dans de nombreux cas, d'autres chefs de compétence peuvent aussi aider le gouvernement fédéral à répondre aux initiatives des Etats. C'est par exemple au nom de ses pouvoirs en matière de défense (100) 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 lorsque la fédération est le principal pourvoyeur de fonds des Etats, comme c'est le cas en Australie (101). La Constitution australienne reconnaît expressément au gouvernement fédéral le droit de poser certaines conditions à ses interventions financières (102). Par l'instauration d'un programme de "grants in aid", il pourra donc inciter les Etats à collaborer - et notamment à prendre les mesures nécessaires à l'exécution de certains traités (103) - ou à le laisser prendre en charge certaines des tâches qui leur sont attribuées. Le procédé n'est pas neuf : c'est par ce moyen que l'on a pu arriver à

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

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

102. Section 96.

103. Cette possibilité a été mise en évidence dès 1938, au lendemain de l'arrêt du Conseil Privé sur les Conventions internationales du Travail. Voir 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.

mettre en place dès le début de ce siècle, une politique nationale en matière d'immigration (104). Les arguments financiers peuvent aussi représenter un élément de persuasion important pour les Etats étrangers qu'il s'agit de convaincre de renoncer à coopérer avec les autorités régionales. C'est notamment par ce biais qu'Ottawa a répondu aux initiatives du Québec en Afrique francophone (105).

2.2.2. Aspects tactiques et stratégiques

Le produit de la coopération intergouvernementale ne dépendra pas seulement des compétences de chaque acteur et des ressources dont il disposera, 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 indépendamment de son contexte, ni en faisant abstraction du comportement des différents participants. En général, son succès ou son échec dépendent plus de l'attitude de chacun d'entre eux, de sa propension au compromis, que du développement d'une quelconque

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

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

procédure de collaboration. Après tout, comme le fait justement remarquer Campbell Sharman,

"politics is the currency of most importance to politicians." (106)

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 les autorités fédérales à céder partiellement à ses exigences, d'autant qu'il pourra compter sur le soutien de partis, de groupes de pression ou de media organisés sur base régionale (107). Dans certains cas, il peut arriver de la sorte à arracher des avantages qui ne lui sont reconnus par aucune règle.

Il est aussi 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

106. Fraser, the States, and Federalism, p. 14

107. Voir pour l'Australie R. WILTSHIRE, Australian State Participation in Federal Decisions, pp. 83-87 ; HOLMES et SHARMAN, The Australian Federal System, pp. 192-193. Pour le Canada, voir SMILEY, Canada in Question ..., chap. 5.

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 dont l'effet était d'"autoriser la ratification du traité" (108). L'affirmation était juridiquement inexacte, mais elle mettait en évidence l'ampleur du pouvoir dont disposait en pratique le gouvernement provincial (109). Dans le même ordre d'idées, on pourrait ajouter que le Québec jouit 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.

Lorsqu'il entend légitimer son intervention, le pouvoir central s'efforcera au contraire de souligner la dimension nationale des problèmes abordés dans les relations extérieures, en faisant valoir par exemple la nécessité de prendre en considération l'intérêt

108. Voir H. LAWFORD, Canadian Practice in International Law, 1964, A.C.D.I., vol. 4, 1966, p. 238.

109. A tel point que l'on a pu accuser le Gouvernement fédéral de capitulation pure et simple devant les exigences de Victoria. Voir en général L. HIGGINS, The Alienation of Canadian Resources : the Case of the Columbia River Treaty, in I. LUMPSSEN (ed.), Close the 49th Parallel - The Americanisation of Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1970, p. 234. "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 (cité in Canadian Foreign Policy, 1945-1954, Selected Speeches and Documents, édités par A.E. BLANCHETTE, Toronto, McClelland and Stewart, 1970, p. 256).

national. Le gouvernement fédéral canadien invoque souvent l'existence de minorités francophones hors du Québec pour justifier sa présence dans les instances internationales de la francophonie (110), comme il invoquait les intérêts des Provinces voisines de la Colombie britannique au moment du traité sur l'aménagement de la Columbia. Dans certains cas, le gouvernement fédéral pourra tenter de tirer parti des divergences qui opposent différentes régions, car si celles-ci ont des intérêts communs - notamment lorsqu'il s'agit de lutter contre les intrusions fédérales dans leurs domaines de compétence -, il leur arrive aussi de s'affronter. Les tiraillements entre le libre-échangeisme prôné par les régions périphériques et les positions plus protectionnistes des régions centrales de l'Australie et du Canada, entre le nationalisme économique de l'Ontario et l'attitude plus réservée des régions moins industrialisées, entre les francophones et les flamands en Belgique, offrent au pouvoir central la possibilité d'affermir son emprise sur la politique étrangère en s'efforçant de promouvoir 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.

110. Le livre blanc Fédéralisme et relations internationales insiste à plusieurs reprises sur ce dernier point.

3. Conclusion : éléments de confédéralisme

Le fossé entre le rôle que les règles juridiques réservent aux composantes de la fédération dans l'élaboration de la politique étrangère nationale et les pouvoirs dont ces dernières disposent en pratique est considérable. Si l'on s'en tient aux principes, le gouvernement fédéral est dans la plupart des cas maître absolu de la décision ; les garanties reconnues aux autorités régionales en termes de représentation ou de consultation sont relativement faibles. Le processus décisionnel en matière de politique étrangère a fait l'objet de nombreuses analyses qui ont mis en relief son originalité par rapport à la prise de décisions en ce qui concerne les problèmes intérieurs. Même ceux qui soulignent l'importance des 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 (111).

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

L'analyse qui précède tend à démontrer que le premier pilier de cette opposition n'est pas aussi solide qu'il n'y paraît au premier abord. Dans les domaines qui relèvent de leurs compétences, l'autonomie dont bénéficient les composantes de la fédération 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 l'action fédérale lorsqu'elle n'est pas conforme à leurs vœux. De nombreux auteurs en arrivent d'ailleurs 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 (113) - même s'il bénéficie incontestablement en la matière d'un statut de primus inter pares.

La maîtrise de la mise en oeuvre des initiatives fédérales s'avère d'une importance particulière à cet égard. Utilisée de

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

113. Comme l'a très justement noté G. RUTAN, Provincial Participation in Canadian Foreign Relations, Journal of Inter-American Studies and World Affairs, 1971, 230-245, p. 242.

manière systématique, elle peut permettre aux composantes de la fédération 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 : fort souvent, 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 analyses les plus récentes de la mise en oeuvre des politiques publiques 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 (114). La notion même de négociation - processus "horizontal" par excellence, pour reprendre la terminologie de Rosenau - implique d'ailleurs une égalité minimale entre les différents participants : "Bargaining and negotiation is a joint decision making exercise" (115). On a d'ailleurs eu l'occasion de souligner ce qui, dans certains Etats fédéraux; apparentait les relations intergouvernementales aux relations entre les Etats unitaires.

-
114. Voir par exemple, en ce qui concerne les relations internationales, H. WALLACE, Implementation across National Boundaries, in D. LEWIS et H. WALLACE (eds.), Policies into Practice - National and International Case Studies on Implementation, Londres et Exeter, Heinemann Educational, 1984, pp. 129-143.
115. J. BERCOVITCH, Problems and Approaches to the Study of Bargaining and Negotiation, Political Science, vol.36, 1984, p. 127.

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 veto à peine voilé. Car le résultat final ne dépendra pas uniquement des arguments dont dispose chacune des parties - facteur éminemment variable selon la structure institutionnelle de chaque pays -, mais aussi de la manière dont ces arguments seront utilisés et même de la détermination dont fera preuve chaque partie (116) : ce n'est pas pour rien que le Québec est parvenu à s'assurer dans certains domaines une situation privilégiée par rapport aux autres Provinces canadiennes (117). Plus que d'un pouvoir de décision, il s'agit en pratique de ce que l'on pourrait appeler un pouvoir de co-décision, par lequel les composantes de la fédération

116. Plusieurs auteurs font le rapprochement avec la théorie des jeux. Voir 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.

117. 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. voir A.-M. JACOMY-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. Voir I. BERNIER, Les affaires extérieures : la perspective juridique, in S.M. BECK et I. BERNIER (eds.), Canada and the New Constitution, the Unfinished Agenda, op. cit., spécialement pp. 199-204.

arrivent à s'imposer comme partenaires à part entière des autorités fédérales.

Même si elle reste, juridiquement, l'oeuvre du seul gouvernement fédéral, la politique étrangère est souvent le fruit des efforts concertés de la fédération et de ses composantes. La négociation qui précède la décision implique une remise en cause de l'image traditionnelle et monolithique qui prévaut en la matière, dans la mesure où l'on assiste à ce que l'on pourrait appeler, à l'instar de Gérard Timsit, "un transfert latéral de la décision" (118). Incontestablement, l'analyse juridique classique tend à masquer cette réalité. En soi, 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 générale dans les sociétés fédérales contemporaines, où l'interpénétration des tâches étatiques rend assez illusoire toute délimitation a priori des compétences de chaque niveau (119). En règle générale, l'interdépendance porte en elle les germes d'une réduction de la

118. G. TIMSIT, Le concept de coordination administrative, Bulletin de l'I.I.A.P., 1975, 1102-1105, p. 1102.

119. B. HOCKIN parle à ce propos de "fused federalism" (op. cit., p. 52).

capacité d'action autonome des acteurs gouvernementaux (120).

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 canadiennes et aux Etats australiens. De même, l'article 51(xxix) de la Constitution australienne, qui reconnaît au Commonwealth le droit de légiférer pour assurer l'exécution des obligations internationales de l'Etat, offre-t-il un atout de poids 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 cette faculté, l'évolution couronnée par le Tasmanian Dam case a certainement eu une incidence importante sur les rapports entre les différents acteurs. Il n'est d'ailleurs pas exclu que cette dernière décision ne débouche sur un bouleversement des rapports entre le

120. Cette "perte de contrôle" a été mise en évidence en ce qui concerne les relations interétatiques. Voir à ce propos R. KEOHANE et J. NYE, Transnational Relations and World Politics: A Conclusion, Int. Organization, vol. XXV, 1971, 721-748, p. 742.

pouvoir central et les Etats (121). 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 (122). 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 (123). 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.

121. A la suite de cette décision certains commentaires ont immédiatement prédit le crépuscule de la souveraineté des Etats. Voir note, The Twilight of State Sovereignty ?, Australian Law Journal, vol. 57, 1984, p. 487. Voir aussi G. SAMUELS, The End of Federalism ?, Australian Quarterly, vol. 56, 1984, pp. 11-19.

122. En ce qui concerne la situation suisse, voir l'exemple rapporté par R.C. GHOSH, Treaties and Federal Constitutions, op. cit., p. 260.

123. 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.

En fait, lorsque l'ensemble des composantes de la fédération sont appelés à intervenir aux côtés du gouvernement fédéral, 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 au sein d'organes où sont représentés l'ensemble des gouvernements intéressés (124), une large majorité - voire même l'unanimité des participants - étant requise. L'intervention de chacun de ceux-ci 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

124. Le choix de la dénomination de ces différents organes est d'ailleurs parfois révélateur : on pense par exemple au "Comité des représentants permanents" créé en Belgique il y a quelques années.

concordats du Staatenbund allemand (125), même s'il n'y a pas dans ce cas-ci de véritable engagement juridique.

A bien des égards, on retrouve souvent une situation semblable à celle qui existait aux Etats-Unis sous le régime des Articles de Confédération. Il est intéressant de relever que, selon les Articles, seule la Confédération avait le pouvoir de traiter directement avec les puissances étrangères ; les Etats ne pouvaient conclure de traité sans son consentement. Les difficultés rencontrées par la jeune république étaient avant tout liées au fait que la Constitution ne reconnaissait pas la primauté des traités sur la législation des Etats, pas plus qu'elle ne contenait de disposition qui permit au pouvoir central de contraindre ces derniers à tenir compte dans leur action quotidienne des obligations internationales assumées par la Confédération (126). En d'autres 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 générale lorsqu'il écrit à propos de cette période :

"the source (of the difficulties) was not primarily lack of authority in the federal government to enter into treaties, but insufficient authority to

125. Voir C. HUGUES, Confederacies, Leicester University Press, 1963, p. 18.

126. Voir par exemple C. VAN TYNE, Sovereignty and the American Revolution : An Historical Study, American Historical Review, vol.12, 1907, p. 529, spécialement pp. 541-45.

make them effective." (127)

L'insatisfaction engendrée par cette situation a d'ailleurs été une des raisons qui ont conduit à la création d'une union plus étroite à la Convention de Philadelphie (128) et, plus précisément, à l'adoption de la "supremacy clause" de la Constitution de 1787.

Le parallèle avec la situation que connaissent à l'heure actuelle de nombreux Etats fédéraux est frappant. Plus que la structure institutionnelle, c'est le processus décisionnel qui est affecté par ces éléments de confédéralisme - pour autant que l'on puisse opérer une distinction tranchée entre ces deux éléments (129). Le phénomène n'a d'ailleurs pas la même acuité à tous les niveaux ou en toute circonstance. Le rôle des autorités régionales est incontestablement restreint dans certains secteurs de "high politics" comme la sécurité et la défense (130) ou au stade de la planification

-
127. The Treaty Power in the Federal System : the experience of the United States, in D.P. CURRIE (ed.), Federalism and the New Nations of Africa, Chicago University Press, 1964, p. 373.
128. Voir à ce propos les passages éloquentes de The Federalist, numéros 15 (Hamilton), 22 (Hamilton) et 42 (Madison).
129. H. BAKVIS, Structure and Process in Federal and Consociational Arrangements, Publius, vol. 15, 1985, 57-69 et supra, Chapitre 5, section 5.2.
130. 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.

de la politique étrangère, dont même les ministères sectoriels nationaux sont souvent exclus (131). On imagine aussi que des circonstances particulières - on pense par exemple aux périodes de 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 beaucoup moins encore aux Etats-Unis. Le nombre des acteurs concernés est certainement un élément non négligeable : on voit mal comment un système de co-décision pure et simple pourrait fonctionner dans un pays qui, comme les Etats-Unis, compte cinquante Etats.

Naturellement, la tendance au confédéralisme est plus marquée lorsque les structures institutionnelles sont caractérisées par une nette diffusion du pouvoir. C'est manifeste au niveau des relations extérieures : même dans un pays comme le Canada, où les tendances centrifuges sont considérables, le centre accapare la plus grande partie de l'action internationale proprement dite ; 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

131. Voir STEVENSON, cité supra note 22, en ce qui concerne la situation canadienne.

dans la mise en oeuvre au niveau international des décisions arrêtées en commun (132).

L'éclairage relativement nouveau que projette ce modèle confédéral sur la situation des Etats fédéraux peut nous permettre de mieux comprendre les problèmes que ceux-ci rencontrent. Certes, l'importance de ces éléments de confédéralisme est éminemment variable, mais on en retrouve à des degrés divers dans la plupart des Etats fédéraux, précisément parce que le fédéralisme porte en lui les germes qui favorisent l'émergence de ce type de processus décisionnel. On ne peut pas ne pas noter que les éléments qui permettent aux composantes de la fédération d'exercer une certaine influence au niveau national sont autant de clefs de voûte de l'édifice fédéral : autonomie normative, autonomie administrative, autonomie financière. C'est par l'exercice des compétences qui leur sont reconnues que les gouvernements régionaux arrivent à se faire entendre dans le domaine des relations extérieures ; plus grande sera leur autonomie, et plus considérable sera leur influence au niveau national. Le caractère quasi tautologique de ces affirmations illustre bien à quel point ce phénomène est partie intégrante de la forme fédérale de gouvernement.

132. On retrouve ainsi l'idée un peu délaissée ces derniers temps d'une continuité entre les structures fédérales in foro interno et les expériences d'intégration régionale. Pour une étude classique de cette continuité, voir le chapitre sur le "fédéralisme international" in Carl J. FRIEDRICH, Trends of Federalism in Theory and in Practice, Londres, Pall Mall Press, 1964.

En un certain sens, cette analyse n'est pas sans antécédents dans la doctrine juridique. Elle évoque notamment la conception tripartite de la structure fédérale proposée par Hans Kelsen, qui voyait l'Etat central et les composantes de la fédération également soumis à un "ordre juridique total" (Gesamtverfassung), réel détenteur de la souveraineté (133). Cette thèse, qui avait pour but d'arriver à imposer une distinction entre l'Etat fédéral et les collectivités qui le composent, a souvent été critiquée dans la mesure où, précisément, la différence entre l'Etat total (Gesamtstaat) et le pouvoir central apparaissait obscure. On a soutenu que l'Etat total n'apparaîtrait guère que dans des hypothèses bien précises, comme à l'occasion d'une réforme constitutionnelle à laquelle les Etats membres seraient amenés à participer : "en toutes autres circonstances, (il) se confond avec l'Etat central", écrit Yves Lejeune (134). L'analyse qui précède tend au contraire à démontrer que, même dans des domaines où l'on s'attendrait à une action exclusivement nationale - et les relations extérieures sont sûrement du nombre -, on voit souvent les autorités fédérales et les représentants des Etats membres décider de concert, comme s'ils agissaient pour le compte d'une sorte de Gesamtstaat.

133. General Theory of Law and State, traduit par A. WEDBERG, New York, Russell & Russell, 1961, pp. 303-305.

134. Le statut international des collectivités fédérées, op. cit., p. 22.

Les répercussions de ces tendances confédérales sur les relations extérieures des Etats concernés peuvent être considérable. La remarque ne vaut pas seulement pour les orientations de fond de la politique étrangère, 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 semblent directement liés à la nécessité d'arriver à un consensus in foro interno. L'usage répété des réserves, les fameuses "clauses fédérales" ou l'importance des pouvoirs délégués aux Etats membres sont autant de produits des éléments de confédéralisme que l'on rencontre dans la plupart des fédérations. L'intérêt du modèle confédéral tient précisément à ce qu'il met en évidence combien il est nécessaire, si l'on entend assurer la participation des Etats fédéraux à la vie internationale, de prendre en considération au niveau international leur situation particulière. Son ambition n'est donc pas seulement descriptive.

CHAPITRE 7

INCIDENCE DE LA STRUCTURE FEDERALE
SUR LES
RELATIONS EXTERIEURES DE L'ETAT

Dans certaines conceptions classiques du système international, les relations entre Etats sont analysées sans égard pour leur environnement ou pour la structure décisionnelle, comme si elles mettaient aux prises des individualités agissant plus ou moins rationnellement. Bien souvent,

"The domestic structure is taken as given ; foreign policy begins where domestic policy ends",

note Henry Kissinger (1). Au cours des vingt dernières années, plusieurs études se sont cependant efforcées d'examiner de façon systématique les liens entre les données internes, qu'elles soient d'ordre politique ou sociologique, et la politique étrangère, soulig-

1. Domestic Structures and Foreign Policy, Daedalus, vol.XCV, 1966, p. 503.

nant l'interdépendance qui existe entre ces deux mondes (2).

Cette nouvelle approche ouvre des perspectives nouvelles à l'analyse. Si l'on accepte l'idée d'un lien entre le processus décisionnel et son produit, il serait en effet surprenant que la structure fédérale de certains Etats soit sans incidence sur leur politique étrangère. Et pourtant, cette idée est loin d'être communément admise. Edward McWhinney semble particulièrement sceptique en ce qui concerne le cas canadien :

"Indeed, looking back, it can be said that no single example has ever been cited, in the years since the Labour Conventions decision was handed down, where its rationale has presented any practical difficulties, or even mild inconvenience, in the conduct of Canada's foreign relations by the Dominion government." (3)

Le but de ce chapitre est précisément de démontrer que la coexistence, au sein de l'Etat fédéral, de gouvernements autonomes susceptibles d'agir de leur propre initiative a une nette incidence à ce niveau. Assurément, les éléments de confédéralisme qui caractérisent dans certains Etats le processus décisionnel ont un impact important sur les orientations de fond de la politique étrangère dans les domaines de compétence régionale (section 1). Dans certains cas, ils sont

2. On pense par exemple la "linkage theory" rendue fameuse par les écrits de James ROSENAU. voir Domestic Sources of Foreign Policy, New York, The Free Press, 1967.

3. The Constitutional Competence within Federal Systems as to International Agreements, Canadian Legal Studies, vol 1, 1966, 145-151, p.151.

aussi à l'origine d'une nette prédominance des enjeux symboliques sur les questions de fond (section 2). La manière dont l'Etat dans son ensemble est représenté sur la scène internationale sera sans doute aussi affectée par ces éléments (section 3). Enfin, certaines caractéristiques techniques communes à la politique étrangère des Etats fédéraux seraient difficiles à comprendre si l'on ne tenait compte de leurs racines institutionnelles (section 4).

1. Le modèle confédéral et les orientations de fond de la politique extérieure

"Federalism and a spirited foreign policy go ill together", note K.C. Wheare dans un passage souvent cité de son ouvrage sur le fédéralisme (4). Et nombreux sont les auteurs qui font écho à cette remarque, en soulignant combien l'existence d'une structure fédérale peut constituer un handicap pour un Etat qui souhaiterait mener une politique étrangère ambitieuse (5).

Le problème est aisé à comprendre si l'on se réfère à ce qui a été dit au chapitre précédent en ce qui concerne la prise de décisions

-
4. Federal Government, Londres, Oxford University Press, 1946, p. 196.
 5. Les études sur la question ne font pas défaut. Mentionnons seulement H.F. ANGUS, The Canadian Constitution and The United Nations, Canadian Journal of Political Science, vol. XII, 1946, pp.127-135 ; K.H. BAILEY, Australia and the International Labour Conventions, Int. Labour Rev., vol. 54, 1946, pp. 285-308 ; D. De STOOP, Australia's Approach to International Treaties on Human Rights, Aus. Yearbook of International Law, 1970-73, pp.27-39 ; J. EAYRS, Canadian Federalism and The United Nations, Can. Journal of Pol. Science, vol.XVI, 1950, pp.144-183 ; G. EVANS, ; J. STARICOFF, Australia and the Constitution of the I.L.O., Int. Labour Review, vol. 32, 1935, pp.577-609 ; J.G. STARKE, Australia and the International Labour Organisation, in D.P. O'CONNELL (ed.), International Law in Australia, op. cit., pp.115-140 ; G. WHITLAM, Australia's International Obligations on Aborigenes, Australian Quarterly, vol. 53, 1981, pp.433-445.

dans les domaines qui relèvent de la compétence des Etats membres. Comme tous les cas de collaboration entre égaux (6), le modèle confédéral identifié au chapitre précédent cumule en effet des caractéristiques qui rendent difficile la mobilisation et l'utilisation à des fins communes des ressources humaines, géographiques et matérielles qui font la force d'une politique étrangère (7). Il faut en effet pour pouvoir agir efficacement que se dégage un consensus de toutes les parties intéressées. La lourdeur du processus s'accroît en fonction du nombre des acteurs ; plus ceux-ci sont nombreux, plus la définition d'une position commune sera ardue. Il suffira d'un blocage à n'importe quel niveau pour enrayer l'ensemble de la mécanique. Les difficultés seront pas nécessairement de nature politique ; le mauvais fonctionnement de l'administration peut à lui seul entraver l'action des éléments les plus dynamiques. Dans un rapport présenté à la Convention constitutionnelle de 1942, le ministre australien des affaires étrangères, M. Evatt, rapporte par exemple que la ratification d'une quinzaine de Conventions internationales du Travail a été empêchée par l'inaction d'un seul Etat, qui n'a même pas daigné fournir au Gouvernement fédéral les

6. Voir en général H. ENGLER, Partnerschaft als Form der Zusammenarbeit zwischen Staatsebenen, in Max FRENKEL (éd.), Federalismus als Partnerschaft, pp. 63-76.

7. A ce niveau, le parallèle avec la coopération politique européenne est frappant. Voir C. RONGA, La Comunità economica europea e l'economia mondiale, Il Mulino, N° 298, mars-avril 1985, p. 263.

renseignements qui lui avaient été demandés, alors que les cinq autres Etats avaient marqué leur accord (8). Dans les cas où des modifications de la législation des Etats membres sont nécessaires, l'arriéré législatif des différentes assemblées peut également causer de nombreux retards (9).

D'autre part, la nécessité d'arriver à un consensus maximise le pouvoir de blocage de chaque partie (10), ce qui ne facilite évidemment pas la prise de décisions : les divergences d'intérêts et les antagonismes politiques débouchent inmanquablement sur des tractations qui sont parfois sans fin. La difficulté est fonction de l'hétérogénéité de l'Etat : plus celle-ci est importante, plus les responsables de la politique extérieure seront amenés à composer pour concilier des intérêts antagonistes. Lorsque les clivages sont particulièrement prononcés, il est fréquent que l'on n'aboutisse à aucune décision. Dans son étude sur la politique étrangère du Nigéria

-
8. H.V. EVATT, Post-War Reconstruction : A Case for Greater Commonwealth Powers, Canberra, Government Printer, 1942, pp.38-39.
 9. Il semble que le problème soit assez aigu en Australie. Voir L.V. PROTT, Rapport australien au colloque sur "les Etats fédéraux dans les relations internationales", R.B.D.I., 1983, pp. 29-35, p. 31.
 10. Pour une description du même phénomène à un tout autre niveau, voir F. SCHARPF, B. REISSERT et F. SCHNABEL, Policy Effectiveness and Conflict Avoidance in Intergovernmental Policy Formation, in K. HANF et F. SCHARPF, Interorganizational Policy-Making, Londres et Berkeley, Sage Publications, 1978, pp.57-112.

aux lendemains de l'indépendance, A.B. Akinyemi a montré comment les tensions d'origine religieuse ont fini par provoquer une véritable paralysie à l'égard des pays du Moyen-Orient :

"The North had pro-Arab sympathy, while the South ha pro-Israeli sympathies. To preserve the unity of the country, government policies had to be middle-of-the road." (11)

Dans des cas extrêmes, la diplomatie fédérale, écartelée entre des aspirations contradictoires, sera en quelque sorte condamnée à l'immobilisme. Elle peut bien sûr préférer à cette solution peu glorieuse un choix qui aura le mérite de la clarté, mais seulement au prix de risques considérables : en s'identifiant de façon trop nette à l'une des communautés nationales, elle s'aliénera fatalement la ou les autres, mettant par là en péril l'unité du pays. Le Canada en a fait l'expérience au cours des deux conflits mondiaux : entraîné par l'opinion publique anglophone, le Gouvernement fédéral a choisi à deux reprises de voler au secours de la Grande-Bretagne menacée, heurtant de front les aspirations neutralistes d'un Québec certes peu motivé par la défense de la Couronne britannique. Le fossé s'est encore agrandi au moment du vote des lois sur la conscription, qui ont

-
11. A.B. AKINYEMI, Foreign Policy and Federalism - The Nigerian Experience, Ibadan, Ibadan University Press, 1974, p. 105. Voir aussi G.J. IDANG, Nigerian Internal Politics and Foreign Policy (1960-66), Ibadan, Ibadan University Press, 1973, pp.35-43; A. ADEFUYE, Nigeria and Israel, International Studies, vol. 18, 1979, 631 s. ; R. AKINDELE et O. OYEDIRAN, Federalism and Foreign Policy in Nigeria, International Journal, vol. XLI, 1986, 600-625, pp. 618-620.

rencontré une opposition déterminée au Québec et parmi les membres francophones du Gouvernement fédéral. Dans les deux cas, l'unité du pays a été sérieusement ébranlée, et les relations du pouvoir central avec la Belle Province s'en sont ressenties pendant de nombreuses années.

Par ailleurs, la lourdeur du processus décisionnel entraîne souvent l'émergence d'une ligne de conduite essentiellement "réactive". Il est en effet fort difficile aux responsables de la diplomatie nationale de prendre l'initiative dans des domaines de compétence régionale - a fortiori lorsque l'on aborde des questions où il leur faudra pour cela s'assurer du consentement exprès ou tacite des régions intéressées. La tendance sera au contraire de n'agir qu'en réponse aux sollicitations directes ou indirectes des autres acteurs internationaux. La réaction ne répondra d'ailleurs pas nécessairement à leur attente. La douloureuse naissance des institutions internationales de la francophonie constitue un exemple de choix : les problèmes canado-québécois ont fini par atteindre une telle complexité qu'à la conférence de Niamey plusieurs Etats africains n'ont pu cacher leur exaspération. Sans s'embarasser de précautions excessives, le ministre sénégalais de la coopération alla même jusqu'à menacer de se passer du concours canadien :

"Il n'est pas pensable que ce soit un Etat fédératif à majorité anglophone qui nous empêche de créer une

agence de coopération francophone. A la rigueur, nous nous passerons d'eux." (12)

A l'immobilisme peut aussi s'ajouter l'incohérence, dans la mesure où l'existence de vetos croisés rend indispensable l'adoption d'un compromis qui donne satisfaction à toutes les parties. Dans ces conditions, la partie qui est disposée à accepter les conséquences du statu quo est nettement avantagée, puisqu'elle peut opposer son veto à toute initiative qui n'aurait pas son agrément. C'est de cette manière - et aussi grâce au soutien de la France, il est vrai (13) - que le Gouvernement québécois est arrivé à obtenir le droit de participer au sommet des Chefs d'Etat des pays francophones. Pendant des années, Québec a pu opposer un refus obstiné à toutes les propositions qui lui étaient faites ; le Gouvernement provincial estimait en effet que l'absence d'un "Commonwealth francophone" était préférable à l'existence d'une institution au sein de laquelle le Gouvernement fédéral monopoliserait la représentation des francophones du Canada.

12. Cité par L. SABOURIN, Ottawa et Québec dans l'Agence : une coopération à inventer, Perspectives internationales, janvier-février 1972, p. 20.

13. Malgré quelques hésitations au début de la présidence Mitterrand, Paris a toujours clairement indiqué que la France ne participerait pas aux travaux d'une institution où les intérêts québécois ne seraient pas adéquatement représentés. Voir à ce propos C. PHILIP, L'institutionnalisation de la francophonie, R.D.P., 1984, I, pp.47-76.

Pour sortir du cercle vicieux de la neutralisation mutuelle, la tentation est grande de réaliser une forme de troc par laquelle certaines des revendications principales des différents camps seront satisfaites. Le résultat auquel on arrive de la sorte brille rarement par sa simplicité ou par sa clarté : dans de nombreux cas, l'accord se contentera de juxtaposer des positions inspirées par des logiques bien différentes - pour ne pas dire opposées - sans vraiment s'efforcer de les concilier (14). L'incohérence et l'ambiguïté sont également encouragées par la répartition des tâches entre les différents acteurs : le contrôle de la mise en oeuvre par les Etats membres, joint à la prédominance du Gouvernement fédéral en ce qui concerne la représentation extérieure, peut en effet amener les représentants fédéraux à prendre dans des fora internationaux des engagements qu'ils ne sont pas en mesure d'imposer in foro interno (15).

Lourdeur, immobilisme, incohérence sont donc les faiblesses naturelles du processus confédéral. Leur importance varie évidemment en fonction des cas ; certains facteurs peuvent en effet jouer un rôle de catalyseurs, et en accroître ou en réduire l'impact. Il est clair par exemple que la complexité du processus décisionnel est fonction du

14. C'est précisément à ce résultat que l'on est arrivé avec la réforme constitutionnelle canadienne de 1982, selon A.C. CAIRNS, The Politics of Conservatism, in R. SIMEON and K. BANTING (eds.), in And no one cheered - Federalism, Democracy and the Constitution Act, Toronto, Methuen, 1983, 29-58.

15. voir Infra, section 4.2.

nombre de participants : plus ceux-ci seront nombreux, plus il sera difficile d'arriver à un consensus. Les accords transfrontaliers qui ne concernent qu'une seule Province sont a priori plus facile à mettre au point que la position nationale à l'égard des traités multilatéraux qui intéressent l'ensemble des Etats membres. La lourdeur dépend également des prestations qui sont demandées à chaque acteur : une convention internationale à caractère législatif, qui contraint les Etats membres à modifier leur législation, sera particulièrement difficile à mettre en oeuvre. Ce n'est pas par hasard que la plupart des études canadiennes ou australiennes où le fédéralisme est présenté comme une entrave à la poursuite d'une politique étrangère inspirée portent sur des questions comme le droit du travail ou les droits de l'homme, pour lesquelles l'ensemble des administrations régionales sont appelées à intervenir (16). Lorsqu'une modification de la législation est requise par la norme internationale, l'intervention active de toutes les assemblées régionales est indispensable puisqu'il s'agit de compétences traditionnelles des Etats membres. On cumule de la sorte les inconvénients liés au nombre des parties et à la nature de l'intervention qui leur est demandée.

16. En plus des références citées à la note 5, voir B. DAY, Les Droits de l'Homme au Canada, Paris, Sirey, 1953, pp.49 et s.; N. MATEESCO, Le Parlement canadien a-t-il compétence pour voter une loi des droits de l'homme, Thémis, 1961, pp.77 et s.; L. SABOURIN, Le fédéralisme et les conventions internationales des droits de l'homme, in A. GOTLIEB (ed.), Federalism, Human Rights and Minorities, op. cit., pp.67-107.

L'existence de gouvernements autonomes peut aussi compliquer la tâche des diplomates nationaux en multipliant les possibilités d'interférence dans la politique étrangère. L'attitude anti-japonaise de nombreux Etats américains apsse pour avoir compromis la politique de rapprochement poursuivie par Washington au début de ce siècle (17). L'immixtion des Etats dans ce domaine était cruellement ressentie au niveau national, dans la mesure où elle remettait en question une politique qui revêtait une importance capitale pour le pays tout entier. Au plus fort de la crise sur la ségrégation scolaire, Théodore Roosevelt notait à ce propos :

"I am horribly bothered about the Japanes business. The infernal fools in California insult the Japanese recklessly and, in the event of war, it will be the nation as such which will pay the consequences." (18)

Il est vrai que la même situation peut être analysée de fçon beaucoup plus positive si l'on adopte une approche radicalement différente. Car une structure fédérale peut aussi permettre à certaines communautés d'exercer au niveau national une influence qu'elles n'auraient probablement pas eue autrement. Grâce au contrôle qu'ils exercent sur le Gouvernement du Québec, les Canadiens francophones disposent d'un instrument de pression non négligeable sur le pouvoir central. Leur influence sur les orientations de fond de la

17. supra, chapitre 6, section 2.2.2.

18. cité par W. BROOKE GRAVES, op. cit., p. 374.

politique étrangère nationale est certainement plus décisive que celle de n'importe quelle autre minorité au Canada. Un des domaines dans lesquels l'importance de cet enracinement territorial des tensions ethniques s'est révélée avec le plus d'éclat est sans doute celui des relations entre le Canada et les Etats de l'Afrique noire. Pendant de nombreuses années, la politique africaine du Canada s'est limitée au cercle des anciennes colonies britanniques, grâce aux rapports qui avaient été maintenus dans le cadre du Commonwealth. L'apparition sur la scène internationale de nouveaux Etats francophones, après la vague de décolonisation du début des années soixante, n'a pas suffi pour remédier à ce déséquilibre (19). Ottawa n'a semblé prendre en conscience qu'au moment où les aspirations internationales du Québec ont incité celui-ci à approcher des partenaires africains d'autant plus intéressés qu'ils avaient tout à gagner de ces contacts. Pour compenser cette présence québécoise qu'il estimait dangereuse pour l'unité du pays, le Gouvernement fédéral a entrepris ce qu'il a lui-même défini comme "une vigoureuse politique d'expansion de (ses) relations avec les Etats francophones" (20). L'augmentation rapide des crédits de coopération en faveur des anciennes colonies françaises

19. Sur les 50 millions de dollars du budget de l'aide au développement en 1963-64, seuls 300.000 étaient destinés aux Etats africains francophones. Voir K. SPICER, A Samaritan State? External Aid and Canada's Foreign Policy, University of Toronto Press, 1966, pp.56-61.

20. Fédéralisme et conférences internationales sur l'éducation, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968, p.29.

qui s'ensuivit à partir de 1968 représentait avant tout une tentative de "préemption politique" du secteur (21). Et de fait Ottawa a su trouver les arguments financiers suffisants pour convaincre les Etats africains que leur intérêt était de collaborer avec le Gouvernement central plutôt qu'avec la Province de Québec .

D'une façon plus générale, les initiatives internationales du Québec ont été interprétées au niveau fédéral comme l'expression excessive de frustrations bien réelles à l'encontre d'une politique étrangère qui n'avait sans doute pas été conforme aux aspirations des francophones. Tout en proclamant la nécessité de l'unité et de la centralisation des relations avec le monde extérieur, Ottawa a procédé à la fin des années soixante à une redéfinition des objectifs de sa politique extérieure, faisant notamment valoir que les activités internationales du Canada devaient prendre en considération le caractère biculturel et l'organisation fédérale de l'Etat. L'introduction du livre blanc "Fédéralisme et relations internationales" est tout à fait significative à cet égard :

"A viable foreign policy must be a national policy which reflects to the greatest extent possible the aspirations and goals of all the people. For Canada, such a policy must be not only consonant with the interests of Canadians across the country, but must also take account of two distinctly Canadian qualities: our federal constitutional

21. voir par exemple dans A. PATRY, Le Québec et le monde, op. cit., le récit de l'échec des négociations sur la conclusion d'un accord culturel entre le Québec et la Tunisie à la suite du développement de l'aide fédérale à la Tunisie.

structure and our cultural heritage. Thus, in framing and in implementing Canadian foreign policy, the Government of Canada must take account of the desires and needs of the provinces, and it must also recognize the traditions which both French- and English-speaking Canadians seek to develop and maintain in the fabric of the Canadian federation." (22)

Grâce à sa capacité d'action autonome, le Québec est ainsi parvenu à inciter le Gouvernement fédéral à réorienter sa politique étrangère pour mieux refléter la spécificité culturelle du Canada. Qu'il ne soit arrivé qu'à son corps défendant à un résultat qui réduisait la légitimité de sa propre action internationale est vraisemblable. Il n'en reste pas moins qu'une telle évolution aurait été plus incertaine si la communauté francophone n'avait pas eu la maîtrise de ses propres institutions et donc la possibilité de contester sur le terrain, par son action provocatrice, la politique fédérale. Les détracteurs de la "diplomatie biculturelle" prônée par les Gouvernements Pearson et Trudeau en sont d'ailleurs pleinement conscients : une de leurs principales critiques est précisément que cette option privilégierait de façon injustifiée les francophones par rapport aux minorités canadiennes qui ne disposent pas de relais

22. Fédéralisme et relations internationales, op. cit., p.7.

institutionnel (23).

Ainsi donc, si l'existence d'une structure fédérale peut être une source indéniable de lourdeur et de tensions, elle peut aussi représenter un élément d'ouverture du système institutionnel, en permettant à certains groupes d'obtenir indirectement ce qui ne leur aurait sans doute pas été concédé spontanément par le pouvoir central. C'est là un aspect de la question qui mérite d'autant plus d'être mentionné que les conséquences négatives du fédéralisme sur la conduite des relations extérieures sont souvent mises en évidence.

Enfin, l'influence du fédéralisme peut également se faire sentir de façon indirecte, dans la mesure où les Etats fédéraux auront tendance à se laisser guider dans leurs relations avec d'autres Etats par l'idée qu'ils se font des rapports normaux entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements régionaux. Dans son étude de l'attitude canadienne face au conflit biafrais, John P. Schlegel a montré

-
23. L'aspect territorial transparaît dans l'analyse de Paul Painchaud : "biculturalism is based at least implicitly on the ... view of French Canada as a society with such a degree of social self-sufficiency and geo-political organization that it cannot be completely identified with the whole political entity, that is the federal state as opposed to the Quebec state". (Diplomatic Biculturalism : Doctrine or Delusion ?, in S. CLARKSON (ed.), An Independent Foreign Policy for Canada ?, Toronto, McClelland and Stewart, 1968, p. 88). Pour une évaluation plus positive, voir L. SABOURIN, Biculturalism and Canadian Foreign Policy, in J.K. GORDON (ed.), Canada's Role as a Middle Power, Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1966, pp.167-193.

combien le Gouvernement Trudeau s'était révélé soucieux de faire la part entre les considérations humanitaires - qui pouvaient le pousser à aider la population dans les zones rebelles - et sa condamnation de principe de la sécession :

"While it is not suggested that the concept of federalism has been the major element active in Canada's Nigerian policy, it was, nevertheless, a major theme in the policy-making ambiance. At the root of Ottawa's attitude towards Biafra's secession lay the conviction that a federal system was a sound and necessary form of government, both for Nigeria and for Canada, and that it must be assisted in preserving itself against rebellion and/or secession."(24)

On était, il est vrai, au lendemain du "vive le Québec libre!" du général de Gaulle, et le Gouvernement canadien mieux qu'aucun autre était à même de mesurer le poids déstabilisateur que pouvaient avoir certaines ingérences étrangères.

24. SCHLEGEL, The Deceptive Ash, p. 178.

2. Substance et symboles : les deux enjeux du débat

On a parfois l'impression que les conflits qui perturbent à intervalles plus ou moins réguliers les relations extérieures des Etats fédéraux ont pour objet immédiat des problèmes de compétence et de forme plutôt que des désaccords fondamentaux. Ce qui compte avant tout n'est pas de savoir quelles doivent être les grandes orientations de fond de la politique étrangère, mais de déterminer les attributions respectives de chacun des acteurs potentiels. A bien des égards, il s'agit là d'une caractéristique commune à l'ensemble des processus décisionnels décentralisés, au sein desquels les différents acteurs sont appelés à définir leur rôle - voire à s'imposer en tant qu'acteurs - s'ils veulent avoir un impact sur les décisions. Qui plus est, dans un système fédéral, qui repose sur une division des tâches entre plusieurs niveaux de gouvernement, les désaccords sur la délimitation des attributions de chaque niveau sont souvent le reflet d'un affrontement entre les intérêts que représentent les différents gouvernements. La persistance de désaccords institutionnels et la "procéduralisation" du débat politique sont donc dans une certaine

mesure inévitables (25).

Bien que ces éléments soient indissociables du fédéralisme, ils n'en revêtent pas moins une importance variable selon les pays. Il n'est pas étonnant que le Canada et la Belgique soient au nombre de ceux où cette tendance débouche sur des problèmes parfois aigus : la coïncidence d'un degré élevé d'asymétrie avec un déséquilibre dans la représentation des intérêts régionaux au niveau national a fourni le mobile, et les incertitudes qui caractérisent dans ces deux pays la répartition des compétences, l'occasion. C'est particulièrement évident au niveau des relations internationales : tant la Communauté française de Belgique que le Québec se montrent soucieux d'affirmer dans les faits leur existence d'acteurs autonomes et de privilégier les formes d'action qui leur confèrent une certaine visibilité internationale, dans l'espoir de se voir reconnaître de la sorte la personnalité internationale dont ils prétendent être titulaires. Naturellement, dans cette optique, la collaboration avec le pouvoir central peut être perçue comme une forme de défaite. C'est là l'origine de la guérilla 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

25. Comp. à ce propos les observations de D. CLOSE, Politics and Constitutional Reform in Canada: A Study in Political Opposition, Publius ; The Journal of Federalism, vol. 15, 1985, 161-176.

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 (26). De façon assez caractéristique, le droit pour le Québec d'être identifié en tant que tel était 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 (27). De même, "la reconnaissance de la Communauté française comme telle"

26. 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.

27. "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 Governments, Ottawa, 25 mars 1970, pp. 3-4 ; cité par SABOURIN, Canadian Federalism and International Organizations: A Focus on Quebec, p. 293, note 3.)

figure en bonne place parmi les objectifs que s'est assignés dès son établissement le Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française de Belgique (28). Cela l'a notamment conduit à suspendre pour ce qui le concerne l'exécution des accords culturels liant la Belgique aux pays qui refusaient d'admettre la procédure de "prise d'acte" mise au point avec le ministère des Affaires étrangères (29). Pour drastique qu'elle soit, cette mesure a porté ses fruits, puisqu'en 1984 seuls six pays refusaient encore cette nouvelle technique (30).

Aussi surprenant qu'il puisse paraître au premier abord, ce comportement est commun à l'ensemble des acteurs qui ont eu à affirmer à un moment donné leur existence autonome au niveau international : les Dominions britanniques ont eu recours à des procédés semblables entre les deux conflits mondiaux pour se voir admettre comme des sujets de droit des gens à part entière (31). Ottawa est bien

28. Rapport d'activité 1983, p. 11.

29. sur cette procédure, voir infra, section 4.3. Parmi les pays les plus réticents figuraient la Bulgarie, l'Inde, le Danemark, Israël, le Japon, la Grèce, le Mexique, le Portugal, la Norvège, la Roumanie, l'Union Soviétique et la Yougoslavie.

30. Rapport d'activité 1984, p. 148.

31. Un ancien conseiller du ministère canadien des Affaires extérieures rapporte que la ligne de conduite était à cette époque la suivante :

(Suite page suivante)

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." (32)

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

"Canadians will understand that talk of separate international personalities is not just academic

(Suite)

"(1)... to promote such legal and constitutional reforms as might be needed to bring the legal and constitutional position of Canada into conformity with the status of a sovereign state; (2) no action, inconsistent with such status should be taken by any department of the Government; (3) no opportunity should be lost to establish precedents on the external and international planes which would promote recognition of such status".

(J.E. READ, Problems of an External Affairs Legal Adviser 1928-1946, International Journal, 1966, p. 384).

32. 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.

talks of interest to constitutional lawyers. It strikes at the root of our existence as a country ... separatism abroad would lead to separatism at home. We should make no mistake about that." (33)

La riposte fédérale consiste donc à s'opposer à toutes les initiatives qui pourraient être considérées comme un précédent pour justifier la présence autonome 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 (34). 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 (35). 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

33. Cité in SCHLEGEL, The Deceptive Ash, p. 248.

34. 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).

35. Voir Th. LEVY, Le rôle des Provinces, pp. 123-24.

celles du Québec (36). Ottawa passe pour avoir déployé 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 (37). 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

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

37. 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.

reject any co-operative mechanism which might be invoked as a precedent recognizing or establishing a principal of international legal capacity for the provinces." (38)

Et il semble clair que l'intérêt dont témoignait le gouvernement de M. Trudeau pour la création d'un sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays francophones, proposée 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 (39) (40).

La difficulté croît en fonction de la solennité des circonstances. Ainsi, bien qu'il ait admis que la représentation belge au sein de certains forums culturels internationaux soit assurée

-
38. 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." (Cité par D. LEYTON-BROWN, op. cit., p. 281).
39. Il s'agit en effet d'un organe réunissant des Etats souverains, précisera en 1979 le ministre fédéral chargé des relations avec la francophonie. Voir L. LOUHOOD, Chronique des relations extérieures du Canada et du Québec, Etudes internationales, vol. 10, 1979, p. 837. Voir 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.
40. 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. Voir H. GALARNEAU, Chronique des relations extérieures du Canada et du Québec, Etudes internationales, vol. 12, 1981, p. 789.

par des membres des Exécutifs communautaires (41), le ministère belge des relations extérieures s'est opposé en 1984 à ce que la même formule soit utilisée pour les réunions du Conseil des ministres des affaires culturelles de la Communauté européenne (42). Le différend n'avait qu'un objet limité. Tout le monde s'accordait pour estimer nécessaire la participation conjointe de représentants communautaires et nationaux ; le problème était seulement de savoir à qui devait revenir la direction de la délégation belge : devait-elle être conduite par un ministre national assisté d'experts communautaires ou, au contraire, par des membres des Exécutifs communautaires accompagnés d'un représentant du gouvernement national? Et pourtant, aucun accord n'a pu être trouvé ; en guise de protestation, les Communautés ont refusé de prendre part aux travaux du Conseil. Plus récemment encore, au moment de la présidence belge du Conseil des ministres, le gouvernement national s'est opposé à la réunion du Conseil des ministres de la culture des Douze sous la présidence conjointe des membres des Exécutifs communautaires chargés des affaires culturelles. Dans l'optique du ministère des relations extérieures, ceux-ci pouvaient prendre part aux débats, mais ils n'auraient pu présider.

41. voir infra, section 3

42. Ce refus était motivé par une interprétation particulièrement littérale du concept de membre du gouvernement d'un Etat membre de la Communauté au sens l'article 146 du Traité de Rome.

qu'une réunion à caractère informel. En raison de ce désaccord, la réunion du Conseil a dû être reportée sine die (43).

On pourrait multiplier les exemples pour montrer comment des divergences sur le rôle respectif des différentes parties se répercutent sur la qualité de leur collaboration. Le même phénomène se vérifie sans doute pour la plupart des conflits de compétence, mais l'importance des aspects symboliques dans les relations internationales multiplie les occasions de désaccord. Il est évident que les "jurisdiction concerns" occupent ici une place centrale : l'exercice de la compétence devient une fin en soi. Bien souvent, on délaissera les problèmes concrets pour s'affronter sur des questions dont la portée est avant tout symbolique, tant prévaut la nécessité d'affirmer ses droits de manière éclatante. Lorsque le Premier ministre du Québec a présenté au premier sommet de la francophonie une proposition visant au développement de l'aide alimentaire au Tiers-monde, l'attention s'est cristallisée sur le point de savoir si un Premier ministre provincial pouvait prendre ce genre d'initiative sans en référer au pouvoir central ; le bien-fondé de la proposition elle-même est tout à fait passé au second plan. Le spectaculaire

43. Le Soir, 3 juin 1987. La conférence internationale qui devait jeter les bases d'un "Commonwealth à la française" à Dakar en 1980 a subi le même sort faute de pouvoir trouver un accord sur le niveau - administratif ou ministériel - auquel les participants québécois à la délégation canadienne devaient être choisis. Voir à ce propos C. PHILIP, op. cit., pp. 71-74.

développement de l'aide canadienne à l'Afrique francophone témoigne aussi de 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. Dans le même ordre d'idées, le fait que la Communauté française de Belgique jouisse d'un statut autonome au sein des organisations multilatérales de la francophonie n'est certainement pas étranger à l'appréciation d'ensemble plutôt favorable dont font l'objet ces organisations, en dépit d'importants problèmes de fond (44).

A bien des égards, cette situation n'est pas sans évoquer l'importance accordée aux problèmes de procédure au détriment des questions de fond dans la coopération politique européenne (45). Mutatis mutandis, les mêmes causes produisent ici les mêmes effets.

-
44. L'Exécutif de la Communauté a déploré à plusieurs reprises que les frais de fonctionnement absorbent près de la moitié du budget de l'Agence de coopération culturelle et technique. Voir le Rapport d'activité 1984 de Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française, pp. 61-67 et Rapport d'activité 1985, pp. 111-112.
45. Le phénomène a été mis en évidence par W. WALLACE et D. ALLEN, European Political Cooperation: procedure as a Substitute for Policy, in H. WALLACE, W. WALLACE et C. WEBB (eds.), Policy-making in the European Community, 1ère éd., Londres, John Wiley and sons, 1977.

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 (46)... 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 (47).



-
46. Le texte de l'accord est reproduit dans SABOURIN, Canadian Federalism and International Obligations, pp. 292-93.
47. Mc WHINNEY, Canadian Federalism, and the Foreign Affairs and Treaty Power, p. 67 ; ATKEY, The Roles of the Provinces, p. 255.

3. Fédéralisme et représentation internationale de l'Etat

C'est sans doute au niveau de la représentation internationale de l'Etat que les difficultés inhérentes à la centralisation des relations extérieures sont les plus évidentes - même si elles ne sont pas nécessairement d'une importance décisive. Symboles obligent : les tensions sont souvent vives. Chaque acteur tient à affirmer aux yeux du monde son rôle ou ses droits : le pouvoir central entend faire apparaître son contrôle des relations extérieures et les gouvernements régionaux affirmer leur droit à la parole.

En théorie, la rigueur de cette opposition pourrait être atténuée si le fédéralisme transparaissait d'une manière ou d'une autre dans l'organisation de l'administration nationale. Or, si l'on excepte les exemples belge et canadien dont il a été question plus haut, l'organisation des ministères des Affaires extérieures reflète rarement la structure fédérale de l'Etat : les départements sont organisés en fonction de critères fonctionnels, sans égards particuliers pour la division des compétences entre le pouvoir central et les Etats membres de la fédération ou pour l'existence de minorités

culturelles (48). De façon générale, la prétention fédérale à représenter l'ensemble de la nation n'est pas reflétée par des arrangements spéciaux au niveau administratif.

Si l'efficacité peut y trouver son compte, il n'en va pas nécessairement de même des exigences de représentativité. Cela laisse évidemment le champ libre aux gouvernements des composantes de la fédération, qui peuvent se présenter comme les seuls défenseurs des intérêts régionaux et justifier de la sorte leur prétention à une présence internationale. Certains d'entre eux se sont prononcés en faveur de la solution la plus radicale, qui consisterait à les laisser agir seuls dans les domaines où ils sont compétents. On sait que telle était la solution prônée au cours des années soixante par le Gouvernement du Québec ; d'autres gouvernements ont parfois adopté la même position en réaction à une politique fédérale qu'ils jugeaient peu respectueuse de leurs intérêts (49). Certes, il ne s'agit dans

48. Voir sur ce point les rapports nationaux au colloque sur "Les Etats fédéraux dans les relations internationales", R.B.D.I., 1984, pp. 15-167. A noter toutefois que la loi yougoslave sur l'organisation du ministère des affaires étrangères prévoit en son article 54 une représentation équitable des Républiques et Provinces autonomes. Un système de quotas a d'ailleurs été organisé. Voir A. FOSTY, Organisation de l'administration fédérale et régionale, R.B.D.I., 1983, 228-318, p.290.

49. A plusieurs reprises, le Premier ministre d'Alberta, M. Peter Lougheed, a notamment menacé d'installer à Washington un bureau chargé de protéger les intérêts de la Province au cas où celle-

(Suite page suivante)

la plupart des cas que de prises de position à caractère tactique, destinées à arracher des concessions au pouvoir central, mais elles n'en témoignent pas moins d'une sensibilité assez aiguë dans ce domaine. Par ailleurs, l'exclusion totale des représentants régionaux semble difficile à réaliser dans leur sphère de compétence puisque, dans une large mesure, c'est d'eux que dépendra la mise en oeuvre des décisions qui seront arrêtées. Les ressources humaines et administratives dont ils disposent peuvent aussi s'avérer précieuses au moment des négociations internationales. Ecarter les experts régionaux contraindrait les départements fédéraux à assumer un rôle d'intermédiaires assez délicat, car les négociations représentent rarement un processus linéaire. En pratique, la succession de propositions et de contre-propositions à laquelle on assiste souvent obligerait les autorités fédérales à mener de front une double offensive diplomatique : à l'égard de leurs interlocuteurs étrangers,

(Suite)

ci ne serait pas associée aux négociations sur les ressources naturelles et les problèmes énergétiques que le Gouvernement fédéral devait entamer avec les Etats-Unis (Canadian Foreign Policy, 1966-1976, Selected Speeches and Documents, édité par A.E. BLANCHETTE, Carleton Library, 1980). Le Gouvernement du Queensland a recouru à une menace analogue en 1976, au moment des négociations avec la Papouasie - Nouvelle-Guinée sur le statut des îles du détroit de Torrès (voir Australian Political Chronicle, Queensland, Austr. J. of Pol. and Hist., 1976, pp. 412-413 ; P. BOYCE, Problems in Australian Foreign Policy, July to December 1976, Austr. J. of Pol. and Hist., 1977, pp. 6 et 7).

d'une part, et à l'égard des administrations régionales, d'autre part. Les inconvénients qui vont de pair avec cette complexité sont bien connus : lourdeur, bien sûr, mais aussi équivoques. Le conflit entre Ottawa et la Colombie britannique à propos de l'aménagement du bassin de la Columbia était en partie le fruit de problèmes de communication : en toute bonne foi, semble-t-il, le gouvernement fédéral avait pris pour un feu vert ce que la Province concevait comme un "oui, mais..." (50). L'association des représentants régionaux aux négociations internationales simplifie grandement les problèmes en réalisant la fusion de ces deux processus.

Cette réalité est d'ailleurs parfois mieux perçue par ses interlocuteurs étrangers que par le Gouvernement fédéral. En 1979, par exemple, le Gouvernement japonais a lui-même pris l'initiative de consulter le Gouvernement du Queensland par l'intermédiaire de son consul à Brisbane afin d'apaiser les inquiétudes des pêcheurs de la côte est de l'Australie, qui réclamaient l'extension des zones interdites aux navires japonais ; ce n'est qu'à la suite de cette initiative que le ministère fédéral de l'industrie extractive a invité un observateur du Queensland à participer au stade suivant des négociations. Qu'un pays étranger ait senti le besoin de "fédéraliser" sa représentation diplomatique en Australie - pour

50. SWAINSON, op. cit., pp. 179 s.

reprendre l'expression de Brian Hocking (51) - en dit long sur l'importance réelle du rôle que peuvent jouer les Etats (52).

Cependant, le cadre normatif est a priori peu favorable à l'intervention des composantes de la fédération dans la représentation internationale de l'Etat. De nombreuses constitutions réservent explicitement aux organes fédéraux le soin de représenter l'Etat sur la scène internationale (53). De plus, admettre la participation des autorités régionales aux activités internationales sur le même pied que le Gouvernement national équivaldrait pour celui-ci à renoncer à toute prétention de jouer un rôle particulier en ce qui concerne la politique étrangère, au risque d'apparaître aux yeux du monde extérieur comme un gouvernement parmi d'autres au sein de la

51. Pluralism and Foreign Policy, op. cit., p. 148.

52. W. Brooke Graves rapporte aussi que, dans la première moitié du dix-neuvième siècle, la Grande-Bretagne a dû ouvrir plusieurs consulats dans les Etats du sud des Etats-Unis pour y défendre les intérêts de ses ressortissants de couleur que Washington n'arrivait pas à faire respecter (Op. cit., pp. 368-369.)

53. Voir par exemple les articles 10, par.2 et 65, par. 1 de la constitution autrichienne, l'article II, section 2, par. 2 de la constitution américaine ; l'article 102,8° de la constitution fédérale suisse ; l'article 73,10° de la constitution soviétique ; l'article 201,7° de la constitution yougoslave ; l'article 59 de la Loi fondamentale allemande. En Belgique, la loi spéciale de réformes institutionnelles précise en son article 81 que le Roi reste "le seul interlocuteur sur la scène internationale". S'appuyant sur l'article 68 de la constitution, le Conseil d'Etat a donné de cette disposition une interprétation qui paraît exclure toute participation des délégués communautaires ou régionaux aux négociations internationales. Voir supra, chapitre 6, section 2.2.

fédération. Faute de pouvoir s'assurer un monopole absolu des relations avec l'étranger, les administrations fédérales entendent à tout le moins affirmer leur primauté en la matière.

Si la pratique fait de la consultation un usage assez répandu, on se montre donc particulièrement prudent en ce qui concerne la participation de représentants régionaux aux négociations internationales. Les problèmes sont plus délicats encore au niveau multilatéral, où la représentation de l'Etat peut faire l'objet de règles assez strictes (54). Même lorsqu'un accord sera possible sur ce dernier point, le gouvernement fédéral s'efforcera de limiter la visibilité de la délégation régionale (55). Ainsi que l'a noté Louis Sabourin, on se garde d'ailleurs bien de définir en termes généraux et d'institutionnaliser les modalités de cette participation, afin d'éviter toute reconnaissance de principe des droits des composantes de la fédération. Les seules exceptions à cette règle concernent les accords relativement solennels qui sanctionnent le statut de

54. Voir en général A. TRUDEAU, La capacité internationale de l'Etat fédéré et sa participation au sein des organisations internationales, Revue juridique Thémis, vol. 3, 1969, 233-276 : Ph. COUVREUR, Organisations et conférences internationales, R.B.D.I., 1983, 189-285.

55. Bien qu'il ait expressément admis que les Provinces disposeraient d'un droit de veto dans leurs domaines de compétence au cours des négociations sur la libéralisation des échanges américano-canadiens, le ministre canadien des Affaires extérieures s'est opposé à ce qu'elles puissent donner directement des instructions au négociateur principal (International Canada, décembre 1985 - janvier 1986, pp.4-5.)

"gouvernement participant" obtenu par le Québec au sein de l'Agence de coopération culturelle et technique et la possibilité pour la Communauté française de nommer des attachés culturels au sein des ambassades belges - deux accords sur lesquels nous reviendrons plus loin (56). Il est d'ailleurs fréquent que les représentants régionaux soient écartés des négociations dans certains cadres : cela a notamment été le cas des conférences générales du G.A.T.T., au grand dam des Provinces canadiennes (57) ; Wildhaber rapporte aussi que les cantons suisses participent rarement aux délégations de la Confédération aux conférences et organisations internationales (58). Dans certains cas, cependant, l'association des composantes de la fédération à la représentation extérieure sera proposée par le Gouvernement fédéral lui-même, afin de les convaincre à renoncer à agir de façon autonome et à rester dans le cadre fédéral. Le prix à payer pour cette "fidélité fédérale" prend naturellement la forme d'une autonomie accrue pour les représentants régionaux dans la représentation nationale. C'est de cette manière qu'a pu être résolu l'épineux problème de la représentation québécoise dans les instances

56. Un accord semblable autorise la désignation par le Québec d'agents chargés des problèmes de l'immigration au sein des ambassades canadiennes (Le Québec dans le monde, op. cit., p. 129.

57. Voir P.R. JOHANSSON, op. cit., p. 373.

58. Rapport suisse au colloque sur "Les Etats fédéraux dans les relations internationales", R.B.D.I., 1983, 119-137, pp. 132-133.

de la francophonie, ainsi que nous le verrons. De la même façon, après avoir refusé l'ouverture d'une délégation du Québec en Côte d'Ivoire, Ottawa a proposé qu'un délégué québécois soit chargé des problèmes d'immigration à l'ambassade canadienne à Abidjan.

Lorsque des représentants des composantes de la fédération sont invités à prendre part à des négociations, c'est en général sur une base ponctuelle, à l'issue de tractations qui contribuent naturellement à alourdir le processus décisionnel. Les modalités de leur participation sont éminemment variables. Visiblement, les objections à leur présence internationale sont moins fortes lorsque les circonstances sont moins solennelles (59). Ils ne jouissent souvent au sein de la délégation fédérale que d'un statut clairement subalterne de conseiller ou d'observateur (60). Dans la plupart des cas, ils ne sont amenés à jouer un rôle actif qu'à titre d'experts,

59. Cela s'est vérifié à plusieurs reprises au cours des négociations américano-canadiennes sur l'aménagement de la Columbia. N.A. SWAINSON (op. cit., p. 72) rapporte par exemple que lors des entretiens de mai 1957 à Washington, les représentants de la Colombie britannique ne participaient pas aux réunions officielles mais qu'un fonctionnaire provincial avait été invité à participer aux travaux d'un groupe technique.

60. A la huitième session de la Conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer, tenue à Genève en 1979, la délégation australienne comprenait par exemple un fonctionnaire du Gouvernement de Victoria en qualité d'observateur. (A.F.A.R., vol. 50, March 1979, p. 156). La même solution est utilisée en ce qui concerne la délégation canadienne à la Conférence générale de l'Unesco (Fédéralisme et conférences internationales sur l'éducation, p. 21).

dans des comités à caractère technique , et sous l'autorité du chef de délégation désigné par le pouvoir central (61). Les solutions paritaires ne prévalent que rarement : au cours des années soixante le Québec a essayé à plusieurs reprises de faire accepter par Ottawa le principe d'une double délégation canadienne, qui regrouperait des délégués de la Province et du Gouvernement fédéral, appelés à représenter sur un pied d'égalité leurs mandants respectifs au niveau international (62), mais les dirigeants fédéraux s'y sont toujours opposés. De façon un peu paradoxale, le pouvoir central semble parfois préférer laisse les représentants régionaux occuper le devant de la scène, et se contenter d'un rôle de supervision, plutôt que d'admetttre cette forme de "mixité paritaire" des délégations nationales.

Ceci nous ramène une fois de plus à un point central de l'ensemble du problème : l'extrême diversité des situations nationales et même sub-nationales. Il en va en effet de même pour la représentation internationale que pour la participation au processus décisionnel proprement dit : le rôle que les composantes de la fédération arriveront à s'assurer dépendra en définitive autant de

61. Voir par exemple WILDHABER, Rapport suisse, p. 133.

62. Voir à ce sujet la correspondance entre M. Trudeau et le Premier ministre québécois, M. Bertrand, à la veille de la conférence de Niamey dans Canadian Foreign Policy 1966-1976, op. cit., pp.

leur poids politique que du cadre normatif. Il n'est donc pas étonnant que, dans l'ensemble, les Provinces canadiennes ou les Communautés belges soient arrivées à réaliser à ce niveau une percée sans équivalent dans de nombreux autres Etats à structure décentralisée. Ce statut privilégié se manifeste de plusieurs manières. Au niveau du choix de leurs représentants, tout d'abord, qui est souvent effectué de manière autonome. Les représentants des Provinces canadiennes sont parfois désignés par un organisme de coopération interprovinciale comme la Conférence des ministres de l'éducation (63). Un accord avec le ministère des Relations extérieures permet à la Communauté française de Belgique de désigner des agents qui seront chargés de la représenter au sein des ambassades belges à l'étranger (64). Qui plus est, l'autonomie de ces délégués au sein de la représentation nationale peut être considérable : bien qu'ils soient placés "sous l'autorité diplomatique du chef de poste", les représentants de la Communauté française à l'étranger ne doivent rendre compte de leurs activités qu'à l'Exécutif de la Communauté (65). Les délégués provinciaux sont souvent admis comme membres à part entière des délégations canadiennes, qu'ils sont parfois amenés à

63. C'est le cas pour certaines conférences internationales sur l'éducation organisées dans le cadre du Commonwealth et de l'UNESCO.

64. Points 1° et 2°. Le texte de l'accord a été publié à la R.B.D.I., 1986, pp. 299-300.

65. Point 3° de l'accord.

présider (66). Dans certains cas du droit de se faire identifier comme représentants de leur propre Gouvernement et de parler en son nom leur est même expressément reconnu ; ce n'est en effet qu'à ce prix que le Gouvernement québécois a accepté de réintégrer la délégation fédérale à la conférence générale des Etats francophones tenue à Niamey en 1968 (67).

Le problème québécois a d'ailleurs été à l'origine de l'insertion d'une disposition taillée sur mesure dans la Charte de l'Agence de coopération culturelle et technique des pays francophones :

"Dans le plein respect de la souveraineté et de la compétence internationale des Etats membres, tout gouvernement peut être admis comme gouvernement participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'Agence, sous réserve de l'approbation de l'Etat membre dont relève le territoire sur lequel le gouvernement participant concerné exerce son autorité et selon les modalités convenues entre ce gouvernement et celui de l'Etat membre." (68)

Les modalités selon lesquelles le Gouvernement du Québec a pu acquérir le statut de "gouvernement participant" ont été définies en 1971 dans

66. A la Conférence internationale de l'éducation publique organisée en 1967, la délégation canadienne était présidée par le sous-ministre de l'éducation de la Saskatchewan.

67. Voir le récit de J. SCHLEGEL, op. cit., ainsi que la correspondance entre MM. Trudeau et Bertrand citée supra, note 23.

68. Article 3, par. 3.

une entente entre Ottawa et Québec (69), qui officialise les points principaux de l'accord de Niamey : participation conjointe du gouvernement fédéral et la Province aux organes et aux programmes de l'Agence (70), identification de la délégation et de la contribution québécoises (71), consultations à tous les niveaux entre les deux gouvernements (72).

Dans d'autres enceintes, enfin, la représentation extérieure de l'Etat sera exclusivement assurée par des des délégations régionales. Bien que le traité belgo-hollandais instituant une Union linguistique néerlandaise prévoit la participation de "ministres du gouvernement des parties" (73), la représentation de la Belgique est assurée à ce niveau par des membres de l'Exécutif flamand (74). Le

69. Voir L. SABOURIN, Ottawa et Québec dans l'Agence : une coopération à inventer, International Perspectives, , qui publie le texte de l'entente.

70. art. 1er, 2, 6, 15 et 16.

71. art. 9, 10, 11 et 18.

72. art. 3, 4, 5, 12 et 16.

73. art. 8 du traité du 9 septembre 1980, Moniteur belge du 19 février 1982.

74. Sur le fonctionnement et les travaux de cette organisation, voir en général R. HAMERLINCK, De Nederlandse Taalunie, R.B.D.I., vol. XIX, 1986, 81-104. Cette pratique affaiblit considérablement l'interprétation restrictive de l'article 146 du Traité de Rome défendue par le ministère des Relations

(Suite page suivante)

même principe a prévalu dans d'autres cas (75). Le Canada a connu a plusieurs reprises des délégations exclusivement composées de ministres ou de fonctionnaires provinciaux, auxquels était adjoit un conseiller fédéral (76).

Le contrôle qu'exercent les représentants régionaux sur les positions de l'ensemble de la délégation peut donc s'avérer considérable. Des arrangements ad hoc prévoient que la délégation ne prendra position que s'il y a unanimité en son sein ; si les différentes composantes ne peuvent arriver à un accord, elle

(Suite)

extérieures (voir supra). Si les membres des Exécutifs communautaires peuvent être considérés comme membres du gouvernement au sens du traité instituant l'Union linguistique néerlandaise, pourquoi n'en irait-il pas de même dans les institutions européennes?

75. Surtout dans les enceintes culturelles. Voir les exemples cités par Y. LEJEUNE, Rapport belge au colloque sur "Les Etats fédéraux dans les relations internationales", R.B.D.I., vol. XVII, 1983, pp. 61-62 et R. ERGEC, op. cit., pp. 548-552.
76. A titre d'exemple, la délégation canadienne à la Conférence de l'UNESCO sur l'éducation en 1967 était présidée par un fonctionnaire de la Saskatchewan ; elle comprenait en outre des représentants des ministères de l'éducation de la Colombie britannique, du Québec et de l'Ontario, ainsi qu'un conseiller venu de la mission permanente canadienne aux Nations Unies.

s'abstiendra (77). Il arrive d'ailleurs que les directives d'ordre général préparées à l'intention de la délégation par le ministère des affaires extérieures évitent délibérément les matières de compétence provinciale et se limitent aux questions qui ont trait aux compétences fédérales ou aux aspects spécifiquement politiques des problèmes abordés (78). Inversément, le délégué du gouvernement national sera seul compétent pour prendre une décision relative aux questions de haute politique (79). On voit ainsi apparaître clairement l'ébauche d'une division des tâches par laquelle le droit de regard des autorités nationales sur les matières réservées aux composantes de la fédération se limite à la politique étrangère sensu stricto. La mainmise des composantes de la fédération sur le prolongement international de leurs compétences pourrait difficilement être plus évidente - à moins bien sûr qu'elles ne renoncent à agir dans le cadre fédéral.

77. C'est la solution de compromis qui est intervenue en ce qui concerne la représentation belge au sein du Conseil des ministres de la culture des Communautés européennes (Le Soir 17-18 novembre 1984).

78. Cette pratique a été inaugurée par les délégations canadiennes aux Conférences du Commonwealth sur l'éducation, semble-t-il. Par la suite, l'usage a été étendu aux conférences générales de l'UNESCO et du Bureau international d'éducation. Voir Fédéralisme et conférences internationales sur l'éducation, op. cit., pp. 35-53.

79. A la conférence internationale des ministres de la culture réunie à Mexico en 1983, c'est le délégué du gouvernement national belge qui a décidé de la position à adopter à l'égard d'une résolution sur les Malouines.

4. Le modèle confédéral et le profil structurel de la politique étrangère

Les remarques qui précèdent nous permettent de mieux comprendre l'origine d'une série de caractéristiques qui confèrent aux relations extérieures de certains Etats fédéraux un profil particulier. Les réserves et les lenteurs dont font parfois preuve ces pays en ce qui concerne la ratification de nombreuses conventions internationales, par exemple, sont clairement liées à la lourdeur du processus décisionnel et à la nécessité d'arriver à un consensus sur des questions parfois hautement politisées. Pour tenter de contourner ce type de problème, on a parfois recouru à des solutions de compromis comme les réserves à la ratification ou l'insertion dans les traités de clauses dites "fédérales" (4.1.). Le comportement hésitant et ambigu des représentants fédéraux dans certaines assemblées internationales provient souvent d'incertitudes relatives à la mise en oeuvre des décisions qui y sont prises (4.2.). Est-ce à dire qu'il faut choisir entre l'immobilisme et une action cahotique et parfois incohérente ? Pas nécessairement, car certaines techniques permettent de conférer aux Etats membres une certaine marge de manoeuvre sans pour autant quitter le cadre fédéral, réalisant de la sorte un compromis entre les exigences a priori antagonistes d'unité de la fédération et d'autonomie de ses composantes (4.3.).

4.1. Réserves et clauses fédérales

En ce qui concerne les accords internationaux, l'impact du modèle confédéral se manifeste surtout par une certaine réticence à s'engager de façon définitive. Le problème a bien sûr un aspect quantitatif - un nombre de ratifications inférieur à celui de nombreux Etats unitaires - , mais aussi un aspect qualitatif, car il arrive souvent que les Etats fédéraux ne puissent ratifier les accords internationaux que de nombreuses années après leur entrée en vigueur, et en assortissant leur engagement de nombreuses réserves. La ratification par l'Australie du pacte des Nations-Unies sur les droits civils et politiques reflète bien cette tendance : effectuée en 1980, quatorze ans après l'adoption de l'accord et quatre ans après son entrée en vigueur, elle était en outre assortie d'une dizaine de réserves et de déclarations interprétatives destinées à préciser les contours de l'engagement accepté (80).

A dire vrai, ce phénomène n'est pas neuf : A.B. Keith en faisait état dès 1912 (81). Dans la première moitié du siècle, le

80. Voir G. TRIGGS, Australia's Ratification of the International Covenant on Civil and Political Rights : Endorsement or Repudiation ?, I.C.L.Q., vol.31, 1982, pp. 278-306.

81. Responsible Government in the Dominions, Vol.III, Londres, 1912, p. 1122.

Canada, l'Australie et les Etats-Unis ont systématiquement refusé de s'engager dans les domaines qui relevaient des compétences des Provinces et des Etats. Les incertitudes quant aux limites des compétences fédérales ne facilitaient évidemment pas les choses. Les difficultés étaient particulièrement nombreuses pour les conventions internationales élaborées dans un cadre multilatéral. On préférait en général transmettre le texte des conventions qui les concernaient à chacun des Etats membres "for the latter's information or any other action that they may consider it desirable to take", ainsi que le précisait régulièrement en Australie les notes fédérales (82) - comme si le simple fait de l'attribution d'une compétence aux Etats membres excluait nécessairement toute possibilité d'action internationale. Le nombre des conventions internationales du Travail ratifiées par les Etats fédéraux était si bas qu'à la fin des années trente, le Bureau international du Travail devait demander la préparation de plusieurs rapports sur la question (83).

Ce n'est que petit à petit que le recours aux consultations intergouvernementales s'est développé pour tenter de déterminer dans

82. Cité par J. STARICOFF, op. cit., p. 585.

83. Voir le rapport de K.H. BAILEY cité à la note 38 ainsi que A.C. CHATTERJEE, Federalism and Labour Legislation in India, Int. Lab. Rev., vol.49, 1944, pp.415-445 ; J. SECRETAN, Swiss Constitutional Problems and the ILO, Int. Lab. Rev., vol.56, 1947, pp.1-21 ; voir aussi D. RIESMAN, Int. Lab. Rev., vol.44, 1941, pp.123 et s.

quels cas la ratification pouvait être envisagée (84). Même si à l'heure actuelle cette pratique est bien ancrée dans de nombreuses fédérations, la procédure reste cependant fort lente. C'est particulièrement vrai dans des Etats comme le Canada et l'Australie qui, en dignes héritiers de la tradition britannique, ont pour règle de ne pas procéder à la ratification d'un engagement international tant que toutes les modifications législatives nécessaires n'ont pas été effectuées. Au Canada, par conséquent, onze assemblées - le Parlement fédéral et les dix Législatures provinciales - peuvent ainsi être appelées à intervenir (85). Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que le nombre des traités ratifiés soit souvent peu élevé (86).

84. Voir par exemple en ce qui concerne l'O.I.T., J. STARICOFF, op. cit., pp.584 et s.

85. Cfr supra, chapitre 2.

86. Des 111 Conventions internationales adoptées par l'O.I.T. avant 1961, le Canada n'en avait ratifié que 18 (GOSH, op. cit., p. 266). Seules trois de celles-ci abordaient des matières qui relevaient des compétences provinciales : ce sont celles qui sont à l'origine de l'affaire des Conventions internationales du travail... En 1964, l'Australie n'avait ratifié que 26 Conventions sur 122, la plupart dans des domaines de compétence fédérale. (STARKE, Australia and the International Labour Organisation, pp.129-130). En 1983, ce nombre était de 43 (A.F.A.R., vol.54, 1983, p. 812). Le constat est le même en ce qui concerne les conventions sur les droits de l'Homme : en 1969, le Canada et l'Australie n'en avaient ratifié que 6 sur 18 alors que la moyenne était de 10 pour les Etats unitaires (UN Doc. E/CN. 4/907 Rev.5, 5 March 1969).

Le nombre des ratifications n'est pas le seul indice d'un certain malaise. On constate également que de nombreuses fédérations ont parfois circonscrit leurs engagements aux domaines de compétence fédérale : plusieurs traités bilatéraux sur la double imposition conclus par le Canada ou l'Australie ont un champ d'action limité aux impôts fédéraux (87). La même tendance s'est manifestée au niveau des traités multilatéraux. Ayant en mémoire les problèmes posés par les conventions internationales entre les deux guerres, les délégués canadiens à la conférence de San Francisco se sont par exemple opposés à toute référence au plein emploi dans les objectifs des Nations-Unies (88). Plusieurs conventions internationales du travail portent la trace d'efforts analogues. On y énumère des obligations spécifiques à l'égard des autorités "fédérales", "nationales" ou "centrales" (89). La convention n° 81 sur l'inspection du travail permet par exemple une décentralisation des services de contrôle dans l'espoir de faciliter la tâche des Etat fédéraux (90). Pour que cette attitude restrictive ait une incidence réelle sur la situation, il faut cependant qu'elle

87. Voir par exemple l'article 1 du traité de 1957 entre le Canada et l'Australie, United Nations Treaty Series, vol.392, 1961, p.52. Bernier fait également références à des traités conclus en 1967 par le Canada avec le Royaume-Uni, l'Irlande et la Norvège (op. cit., p. 185, note 162).

88. J. EAYRS, Canadian Federalism and the United Nations, op. cit., p. 175.

89. Voir E.A. LANDY, op. cit., p. 109.

90. Voir l'article 4, para. 1 et 2.

soit accepté par les autres Etats. C'est naturellement à ce niveau que le bât blesse, car l'on va ainsi à l'encontre de la volonté de réglementation internationale qui se manifeste dans certains domaines, notamment lorsqu'il s'agit d'assurer une protection internationale à certains droits fondamentaux (91). L'accueil qui est réservé aux positions minimalistes des Etats fédéraux est rarement enthousiaste - c'est le moins que l'on puisse dire (92).

Faute de pouvoir imposer leurs vues au moment de l'élaboration des normes internationales, les Etats fédéraux ont souvent tenté de contourner le problème en limitant la portée de leurs engagements au moment de la ratification. Parmi les procédés auxquels on a ainsi recouru, la clause fédérale est sans doute le plus connu et celui qui

91. L'affrontement entre minimalistes et activistes a été une des grandes constantes des débats sur le pacte des Nations-Unies sur les droits civils et politiques. Voir notamment GHOSH, op. cit., pp. 277-290 et A. GOTLIEB, The Changing Canadian Attitude to the United Nations Role in Protecting and Developing Human Rights, in A. GOTLIEB (ed.) Human Rights, Federalism and Minorities, op.cit., pp.44-45 ; voir aussi, pour ce qui est de l'O.I.T., J. STARKE, Australia and the I.L.O., op. cit., p. 133.

92. Voir par exemple la description par John M. Kline de l'attitude américaine au cours de la négociation de la convention internationale sur la protection des espèces florales et animales en danger et les réactions provoquées par les tendances restrictives imposées par les Etats (State Government Influence in U.S. International Economic Policy, pp. 199-204).

a fait couler le plus d'encre (93). Ce n'est pourtant pas le seul ; il y a longtemps que les Etats fédéraux essayent d'arriver au même résultat par le biais de réserves ou de déclarations interprétatives. Les représentants des Etats américains insistent souvent sur ce point :

"If language to protect states' rights cannot be included in the body of the treaty, such language must be included in the language of ratification by the Congress." (94)

Plutôt que de se prévaloir de la clause fédérale prévue par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (95), le Gouvernement australien a parfois choisi de ratifier certaines conventions avec une réserve en ce qui concerne les matières qui échappaient aux compétences fédérales (96) - procédure pour le moins

93. Voir entre autres R.C. GHOSH, op. cit., pp. 277-290 ; J. BERNIER, International Legal Aspects of Federalism, pp. 172-187 ; A.B. LOOPER, "Federal State" Clauses in Multilateral Agreements, B.Y.B.I.L., vol.32, 1955-56, pp. 162-203 ; M. SØRENSEN, Federal States and the International Protection of Human Rights, A.J.I.L., vol.46, pp. 195-218 ; Y. LIANG, Colonial Clauses and Federal Clauses in U.N. Multilateral Agreements, A.J.I.L., vol.45, 1951, pp. 108-128 ; A. DECOUFLE, La clause fédérale dans les traités internationaux, Revue de droit contemporain, 1958, pp. 81-92; ainsi que J.-Y. GRENON, De la mise en oeuvre du futur Pacte international des droits de l'homme dans l'Etat fédératif canadien, Thémis, vol.2, 1952, pp. 195-209.

94. Cité par KLINE, op. cit., p. 204.

95. Art. 19 par. 3 (ancien) de la constitution de l'O.I.T. Voir à ce propos infra.

96. Conventions sur le déplacement des marins (1920), sur la méthode de fixation des salaires (1928) et sur l'indication du poids sur les colis transportés par bateau (1929).

contestable, puisque le Bureau international du Travail avait fait valoir auparavant que les situations particulières devaient être envisagées au moment de l'élaboration des conventions (97). Une réserve du même genre a été introduite par le Canada au moment de son adhésion à la convention sur les droits politiques de la femme (98). On a déjà fait allusion plus haut à la "réserve générale" - en réalité une déclaration interprétative (99) - formulée par l'Australie lors de la ratification du pacte sur les droits civils et politiques ; on y souligne avec force qu'en vertu de l'article 2(2) du pacte, la mise en oeuvre doit être assurée par chaque partie contractante "dans le respect de ses règles constitutionnelles", ce qui implique dans le cas de l'Australie l'intervention du Commonwealth et des Etats dans leur sphère de compétences respectives (100).

97. Voir Official Bulletin, vol.14, p. 69.

98. "Dans la mesure où, selon le régime constitutionnel canadien, la compétence législative en matière de droits politiques est divisée entre les Provinces et le Gouvernement fédéral, le Gouvernement canadien est obligé, en adhérant à la présente convention, de faire une réserve au sujet des droits qui relèvent de la compétence législative des provinces". Cité par A.-M. JACOMY-MILLETTE, L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada, op. cit., p. 64.

99. TRIGGS, op. cit., pp.290-94.

100. "Australia advises that, the people having united as one people in a Federal Commonwealth under the Crown, it has a federal constitutional system. It accepts that the provisions of the Covenant extend to all parts of Australia as a federal State without any limitations or exceptions. It enters a general

(Suite page suivante)

Ce dernier exemple est intéressant. car on y voit clairement émerger le problème général de l'admissibilité des réserves au regard du droit international. La convention de Vienne sur le droit des traités en admet le principe, à moins qu'elles ne soient interdites par le traité ou incompatibles avec son objet et son but (101). En

(Suite)

reservation that Article 2, paragraphs 2 and 3 and Article 50 shall be given effect consistently with the subject to the provisions in Article 2, paragraph 2.

Under Article 2, paragraph 2, steps to adopt measures necessary to give effect to the rights recognised in the Covenant are to be taken in accordance with each State Party's Constitutional processes which, in the case of Australia, are the processes of a federation in which legislative, executive and judicial powers to give effect to the rights recognised in the Covenant are distributed among the federal (Commonwealth) authorities and the authorities of the constituent States.

In particular, in relation to the Australian states, the implementation of those provisions of the Covenant over whose subject matter the federal authorities exercise legislative executive and judicial jurisdiction will be a matter for those authorities ; and the implementation of those provisions of the Covenant over whose subject matter the authorities of the constituent states exercise legislative, executive and judicial jurisdiction will be a matter for those authorities ; and where a provision has both federal and state aspects, its implementation will accordingly be a matter for the respective constitutionally appropriate authorities (for the purpose of implementation, the Northern Territory will be regarded as a constituent state).

To this end, the Australian Government has been in consultation with the responsible state and territory ministers with the object of developing cooperative arrangements to coordinate and facilitate the implementation of the Covenant."

101. Article 19.

l'espèce, le problème naît du fait que le pacte sur les droits civils et politiques contient une clause que l'on a pu définir comme "anti-fédérale" (102) dans la mesure où elle a précisément été conçue pour éviter tout traitement de faveur pour les Etats fédéraux (103) :

"The provisions of the present covenant shall apply to all parts of federal states without any limitation or exception." (104)

En dépit d'une formulation quelque peu ambiguë, cette disposition pourrait parfaitement être interprétée de manière à exclure toute réserve à caractère fédéral. On pourrait également faire valoir que la "réserve" australienne va à l'encontre de l'objet même du pacte - assurer une protection internationale uniforme aux droits de l'homme - si elle a pour but de limiter la portée des obligations acceptées par l'Australie (105). A ces incertitudes sur la validité théorique des réserves s'ajoute également le fait que leur portée effective dépendra en dernier ressort des réactions qu'elles susciteront parmi les autres

-
102. Déclaration du représentant canadien à la troisième commission de l'Assemblée générale des Nations-Unies, le 2 novembre 1954, reproduite dans Canadian Foreign Policy 1945-1954 - Selected Speeches and Documents, édité par R.A. MACKAY, Toronto, McClelland and Stewart, 1970, p. 167.
103. Voir l'historique de son adoption dans SORENSEN, cité à la note 59, et LOOPER, op. cit., pp.186 et s.
104. Article 50.
105. TRIGGS, op.cit., p. 291.

parties contractantes (106). Comme on l'a fait remarquer (107), cela peut conduire à un résultat "peu élégant". Dans le cas précis qui nous occupe, on peut toutefois considérer que toutes ces interrogations sont déplacées, si l'on admet que la réserve australienne n'est qu'une simple déclaration interprétative, sans effet sur la portée de la ratification, comme semble d'ailleurs le suggérer sa formulation. Il est cependant clair qu' à cause des doutes qu'elles laissent plâner, des déclarations de ce genre ne constituent pas la solution idéale aux problèmes rencontrés par les Etats fédéraux.

Afin de clarifier quelque peu la situation, on a parfois tenté de déterminer l'étendue des obligations des Etats fédéraux au moment même de l'élaboration des normes internationales (108). Les dispositions qui ont ainsi été élaborées - les fameuses "clauses fédérales" - offrent une gamme de solutions assez variées, à tel point que certains sont parfois tentés de baptiser clause fédérale toute disposition qui prend en considération le caractère fédéral d'un

106. Chaque partie peut en effet se prononcer sur l'admissibilité des réserves qui sont émises. Voir l'art. 20(4)(a) de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

107. D.W. BOWETT, Reservations to Non-Restricted Multilateral Treaties, B.Y.B.I.L., vol.68, 1976-8, p. 81.

108. Ou même au moment de la définition du cadre général des négociations, comme cela a été le cas de la Constitution de l'O.I.T.

Etat (109). Cependant, seules celles qui s'efforcent d'une manière où d'une autre de faciliter la participation des Etats fédéraux à la vie internationale en limitant l'ampleur de leurs obligations présentent des problèmes particuliers. Certaines d'entre elles les autorisent à ne ratifier que les dispositions relatives aux matières qui relèvent des compétences fédérales (110); d'autres se bornent à leur imposer des obligations réduites en ce qui concerne les matières qui sont attribuées aux Etats membres. Une règle de fond peut ainsi céder le pas à des obligations à caractère procédural : l'article 41(b) de la convention sur les réfugiés adoptée en 1951 par les Nations Unies impose seulement aux Etats fédéraux de "porter les dispositions (qui les concernent) à la connaissance des Etats, des Provinces ou des Cantons le plus tôt possible, avec une recommandation favorable". D'autres clauses transforment en obligation de moyen ce qui était à l'origine une obligation de résultat : l'article XXIV(12) du G.A.T.T. prévoit par exemple que

"Chaque partie contractante prendra toutes les mesures raisonnables en son pouvoir pour que, sur son territoire, les gouvernements ou administrations régionaux ou locaux observent les

109. L'article 1er de la convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la Coopération trans-frontalière, qui se limite à préciser que la convention doit être mise en oeuvre dans le respect des règles constitutionnelles de chaque Etat contractant, est par exemple défini comme une clause fédérale dans le Rapport explicatif annexé à la convention (commentaires, Nos. 16 et 43).

110. C'était le cas de la première clause fédérale de l'Organisation internationale du travail. Voir infra.

dispositions du même accord." (111)

A vrai dire, le procédé n'est pas neuf ; les Etats-Unis y ont eu recours à plusieurs reprises au XIXe siècle. Dans un traité de 1854 avec la Grande-Bretagne sur la pêche, le gouvernement fédéral s'engage à "presser les gouvernements des Etats" d'accorder aux sujets américains les mêmes droits qu'aux citoyens américains en ce qui concerne la navigation sur les canaux qui étaient sous leur contrôle (112). Ce genre de disposition ne pose guère de problèmes dans un traité bilatéral, où elle ne sera insérée qu'avec l'accord du co-contractant. Les difficultés sont toutefois plus nombreuses en ce qui concerne les conventions multilatérales, pour lesquelles la marge de manoeuvre des négociateurs nationaux est plus réduite en raison du grand nombre de parties.

Or, empêtrés dans leurs difficultés internes - mais aussi dans certains cas parce qu'ils voyaient là un moyen élégant de s'opposer à l'adoption de règles auxquelles ils étaient peu favorables (113) -,

-
111. La formulation de l'article 14 §4 du traité A.E.L.E. est à peu près identique.
112. W. BROOKE GRAVES, op. cit., p. 375. Une disposition identique figurait dans une convention consulaire avec la France. Voir à ce propos BERNIER, International Legal Aspects of Federalism, op. cit., pp. 373-374.
113. L'ancien Premier ministre australien Gough Whitlam a critiqué les manoeuvres dilatoires du Gouvernement Fraser en ce qui concerne la ratification de plusieurs conventions sur les droits de l'homme.

les Etats fédéraux ont naturellement été de chauds partisans de l'insertion de dispositions de ce genre dans les traités multilatéraux (114). Après quelques succès (115), leurs efforts se sont toutefois heurtés à une hostilité croissante. Les problèmes posés par les clauses fédérales sont en effet particulièrement nombreux, d'autant que la rédaction de certaines d'entre elles laisse à désirer. Des incertitudes subsistent souvent en ce qui concerne les conditions auxquelles elles peuvent être invoquées et les autorités qui peuvent prétendre en bénéficier. Le cas le plus manifeste à cet égard est sans conteste celui de la première clause fédérale de l'Organisation internationale du Travail, qui prévoyait :

"Dans le cas d'un Etat fédéral dont le pouvoir d'adhérer à une convention relative aux problèmes du travail est soumis à certaines limitations, le gouvernement aura le droit de considérer un projet de convention auquel ces limitations s'appliquent comme une simple recommandation." (116)

-
114. Voir par exemple les efforts déployés par le Canada au moment de l'élaboration de la Convention internationale du travail sur le transport routier in Documents on Canadian External Relations, vol.6, op. cit., pp.661-664.
115. Voir les exemples cités par BERNIER et GHOSH, supra note 93.
116. Cette disposition a été révisée en 1946 pour préciser les devoirs des Etats fédéraux à l'égard des positions pour lesquelles l'action des Etats membres est nécessaire (voir STARKE, Australia and the I.L.O., p.119). La seconde clause fédérale de l'O.I.T., telle qu'elle résulte de la révision de 1946, autorise les Etats fédéraux à n'agir que lorsqu'ils l'estiment "approprié" (art. 19, para. 7), ce qui n'a pas manqué de susciter quelques problèmes (voir LOOPER, op. cit., pp.188-190).

Cette formulation a donné lieu à des interprétations divergentes dans des Etats comme le Canada ou l'Australie, où les difficultés tenaient moins au pouvoir de conclure des engagements internationaux - que l'on s'accorde en général pour considérer illimité - qu'à celui de les mettre en oeuvre, sur lequel pesaient des limitations plus ou moins précises. Pouvait-on dans ce cas invoquer la clause fédérale ? (117) Par ailleurs, l'absence d'obligations procédurales précises ne permettait pas de déterminer avec précision l'étendue des engagements de chaque Etat fédéral. En particulier, la différence entre un Etat qui décidait purement et simplement de ne pas ratifier et un Etat qui se prévalait de la clause fédérale n'apparaissait pas toujours clairement (118).

La notion de sécurité juridique n'est d'ailleurs pas le seul principe invoqué à l'encontre des clauses fédérales. L'idée d'un statut privilégié pour les fédérations, qui constitue leur raison d'être, est souvent remise en cause. Looper souligne à juste titre qu'un tel régime de faveur est incompatible avec une des clefs de voûte du droit international, le principe de la réciprocité des obligations conventionnelles :

"The basic element in the assumption of any new international obligation is reciprocity ... The

117. Le problème est bien décrit par K.H. BAILEY, op. cit., pp. 287-288.

118. Voyez les incertitudes causées par la pratique australienne dans les années '30 in STARICOFF, op. cit., pp. 585-589.

chief motivating factor for any government which undertakes international obligations in this area is that other governments will be subject to the same obligations. This is even more so when some system of international supervision is attached to the treaty, like the machinery of the international Labour organization, or the proposed measures of implementation forming part of the Draft Covenants on Human Rights." (119)

On a également fait observer que d'un point de vue juridique strict, les clause fédérales n'étaient pas vraiment justifiées, puisque dans la plupart des fédérations, le parlement fédéral a la possibilité de prendre les mesures nécessaires à la mise oeuvre des obligations internationales de l'Etat ; de sorte que l'on a parfois l'impression que les clauses fédérales constituent surtout un prétexte commode pour échapper à des obligations désagréables - surtout lorsqu'elles laissent toute latitude au pouvoir central pour apprécier si son action est "appropriée" (120).

Faut-il donc en conclure que la clause fédérale n'est plus que "an idea whose time has passed", comme l'écrivait Oliver en 1974 (121)? La réalité n'est peut être pas aussi simple. Il est clair qu'au niveau international, ce genre de disposition pose au moins

119. Op. cit., p. 200.

120. J. WEILER, The External Legal Relations of Non-Unitary Actors : Mixity and the Legal Principle, in D. O'KEEFE et H. SCHERMERS (eds), Mixed Agreements, Deventer, Kluwer, 1983, 35-83.

121. The Enforcement of Treaties by a Federal State, R.C.A.D.I., 1974, vol.141, p. 407.

autant de problèmes qu'elle n'en résout. Cependant, prétendre qu'il suffit souvent que le Parlement fédéral adopte les mesures d'exécution nécessaires équivaut à faire abstraction de la volonté manifestée par de nombreux Etats fédéraux de ne pas bouleverser la répartition des compétences qui existe in foro interno - volonté pourtant tout à fait légitime aux yeux d'un autre principe cardinal du système international, celui de la souveraineté. C'est aussi ignorer que compétence juridique et pouvoir politique ne vont pas nécessairement de pair. Les raisons qui peuvent amener les autorités nationales à renoncer à une mise en oeuvre centralisée sont nombreuses. Aux difficultés inhérentes à la superposition des lois fédérales et régionales, à la nécessité de s'assurer le concours des administrations régionales, s'ajoutent bien sûr des considérations plus spécifiquement politiques. Mais, qu'on le veuille ou non, le résultat est là : dans de nombreuses fédérations, l'exécution fédérale unilatérale est souvent difficile à concevoir. Bien souvent, seule l'alternative longue et difficile de la mise en oeuvre coordonnée sera praticable (122).

Quoi que l'on puisse penser des motivations réelles de leurs défenseurs, les clauses fédérales peuvent aussi répondre à certains problèmes d'ordre juridique. La situation australienne, par exemple, est particulièrement délicate en raison de la jurisprudence relative à

122. Supra, chapitre 2.

l'exécution des traités. Si l'on veut empêcher que la conclusion des accords internationaux ne devienne un élément déstabilisateur dans la répartition des compétences, il faut éviter qu'elle ne puisse être invoquée par le Parlement fédéral pour intervenir dans la sphère de compétence des Etats. C'est précisément la raison pour laquelle ces derniers ont exigé du Gouvernement fédéral qu'il s'engage à faire tout ce qui est en son pouvoir pour qu'une clause fédérale soit insérée dans les accords internationaux relatifs aux matières pour lesquelles ils sont compétents (123). De la sorte, espère-t-on, les autorités fédérales ne pourront tirer parti de l'existence d'une obligation internationale pour réaliser une préemption de certains domaines (124). Le gouvernement australien est d'ailleurs arrivé à obtenir que certaines des conventions de La Haye sur le droit international privé prennent ce problème en considération. L'article 41 de la convention

123. Le compromis d'octobre 1977 sur les relations extérieures prévoit expressément que "the Commonwealth will consider seeking federal clauses in individual treaties involving matters governed by state law." Il est probable que la crainte d'une préemption par le Parlement fédéral est aussi à l'origine de la "réserve générale" formulée par l'Australie au moment de la ratification du pacte sur les droits civils et politiques.

124. L'évolution récente de la jurisprudence ôte peut-être une partie de son intérêt à la question, puisque l'on semble maintenant enclin à considérer que la compétence fédérale pour les affaires extérieures ne dérive pas seulement de l'existence d'une obligation internationale, et qu'un simple intérêt manifesté par la communauté internationale pour un problème précis suffit à en faire une "affaire extérieure" au sens de l'article 51(29) de la constitution. Voir supra, chapitre 3.

sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants prévoit par exemple que

"Where a Contracting State has a system of government under which executive, judicial and legislative powers are distributed between central and other authorities within that State, its signature or ratification, acceptance or approval of, or accession to this Convention, or its making of any declarations in terms of article 40 shall carry no implication as to the internal distribution of powers within that State."

On aurait donc tort de ne voir dans les clauses fédérales que des échappatoires commodes ; trop souvent, qu'on le veuille ou non, la seule alternative à une ratification limitée sera la non-ratification pure et simple.

Certes, les problèmes techniques et les critiques de fond évoqués plus haut demeurent, mais il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain. La souplesse doit rester un objectif important si l'on entend favoriser l'acceptabilité des normes internationales. Par ailleurs, l'élaboration de clauses fédérales plus conformes aux nécessités de sécurité juridique et de réciprocité ne semble pas une tâche impossible. Certaines dispositions existantes instaurent déjà un mécanisme de "notification internationale" des mesures d'exécution

adoptées au niveau national (125); on pourrait concevoir une obligation analogue en ce qui concerne les dispositions pour lesquelles les Etats fédéraux entendent bénéficier de la clause fédérale - ceci afin que l'ampleur des obligations acceptées par chaque fédération soit claire pour tous les co-contractants. L'égalité des parties contractantes n'est pas non plus un obstacle insurmontable. Au moment de l'élaboration du pacte des Nations-Unies sur les droits civils et politiques, plusieurs amendements avaient été déposés qui tendaient à n'autoriser les Etats fédéraux à se prévaloir à l'encontre des autres Etats que des dispositions à l'égard desquelles ils s'étaient eux-mêmes engagés, ce qui aurait permis d'éviter qu'ils ne disposent d'un avantage immérité par rapport aux Etats unitaires (126) . La question la plus délicate sera sans doute

125. Voir par exemple l'art. 41(c) de la Convention relative au statut des réfugiés adoptée par les Nations Unies en 1958 :
"Un Etat fédératif partie à cette Convention communiquera, à la demande de tout autre Etat contractant qui lui aura été transmise par le Secrétariat général des Nations Unies, un exposé de la législation et des pratiques en vigueur dans la fédération et ses unités constituantes en ce qui concerne telle ou telle disposition de la Convention, indiquant la mesure dans laquelle effet a été donné, par une action législative ou autre, à ladite disposition."
L'article VI de la convention de New-York du 31 janvier 1967 sur le statut des réfugiés est identique.

126. Un amendement danois proposait le texte suivant :
"The Government of a federal State may at the time of signature, ratification or accession to this Covenant make a reservation in respect of any particular provision of the Covenant to the extent that the application of such provision,

(Suite page suivante)

celle de la discrétion qu'il convient de laisser aux Etats fédéraux : faut-il restreindre l'usage des clauses fédérales aux cas où les limites assignées au treaty-implementing power fédéral empêchent une mise en oeuvre centralisée, comme semblent le suggérer les critiques de la notion d' "action appropriée" utilisée par l'article 19 de la Constitution de l'O.I.T. (127)? Cela paraît à la fois excessif et vain : excessif car il existe toute une gamme de situations intermédiaires entre l'impossibilité absolue et les manoeuvres dilatoires ; vain parce qu'une clause fédérale ainsi rédigée ne serait applicable qu'à quelques rares Etats (128).

(Suite)

under the constitution of the Federal State, falls within the exclusive jurisdiction of the constituent states, provinces or cantons. The Secretary-General of the United Nations shall inform other States Parties to the Covenant of any such reservations.

(...)

As long as and to the extent that a reservation made under paragraph 1 remains in force, the government of the federal State may not in relation to other State Parties to the Covenant invoke the relevant provisions of the Covenant."

Cité par LOOPER, op. cit., p. 182.

127. Voir par exemple les propositions de GRENON, op. cit., pp.204-207.

128. Voir aussi infra, section 4.3.

4.2. L'attitude des Etats fédéraux
au sein des organisations internationales

L'attitude des Etats fédéraux au sein de certaines organisations internationales offre une série d'exemples des difficultés auxquelles ils doivent faire face sur la scène internationale. Certes, l'adhésion aux organisations spécialisées dans les matières qui relèvent des Provinces ou des Etats leur est toujours possible : on ne connaît pas d'exemple de fédération empêchée par son organisation constitutionnelle d'adhérer à des organisations comme l'UNESCO, l'O.I.T. ou l'O.M.S., dont les activités couvrent des domaines qui sont souvent du ressort des Etats membres. On note toutefois que le Gouvernement canadien a longtemps décliné les invitations à prendre part à la conférence de La Haye sur le droit international privé parce qu'il voyait peu d'intérêt à participer à des travaux relatifs à des matières qui, pour la plupart, relevaient des Provinces (129).

En fait, c'est surtout au niveau du fonctionnement des organisations internationales qu'apparaissent les problèmes les plus délicats. Des difficultés peuvent déjà surgir au moment de la

129. J.G. CASTEL, Canada and the Hague Conference on Private International Law : 1867-1967, Can. Bar. Review, 1967, pp. 1 et s.

définition des tâches de l'organisation ; on a déjà noté que les délégués canadiens à la conférence de San Francisco s'étaient opposés à l'insertion dans la Charte des Nations Unies de certains articles qui auraient pu permettre à l'Organisation ou à ses agences spécialisées d'influencer dans une mesure plus importante la politique socio-économique de ses Etats membres. Sans doute le Canada n'était-il pas le seul à critiquer une orientation que d'aucuns jugeaient trop interventionniste ; les motivations d'une pareille attitude peuvent être nombreuses et variées. Mais il semble que la position canadienne était au moins en partie liée à la difficulté d'accepter des engagements précis dans des domaines où les possibilités d'intervention fédérale demeuraient réduites (130).

Le dilemme est encore plus clair en ce qui concerne la participation aux travaux des organisations internationales. Le cas des votes sur les projets de conventions internationales est tout à fait significatif. Les représentants fédéraux doivent-ils souligner dès le départ les difficultés qu'ils risquent de rencontrer au moment de la mise en oeuvre? Doivent-ils s'efforcer d'obtenir une rédaction qui ne soit pas trop contraignante ou simplement s'abstenir au moment du vote final? Assurément, ce sont là toutes solutions peu glorieuses, qui ne contribuent pas à accroître le prestige

130. Voir à ce propos l'étude de J. EAYRS citée à la note 88. Pour un aperçu plus optimiste, voir A. GOTLIEB, The Changing Canadian Attitude..., pp.34-41.

international d'un Etat. Mais l'alternative opposée est tout aussi embarrassante : peut-on vraiment soutenir certaines initiatives et s'engager de bonne foi dans des domaines où la répartition des compétences exclut en principe toute intervention fédérale? Le risque d'un décalage entre le discours officiel et la politique qui est effectivement suivie est bien réel.

Les délégations fédérales sont parfois contraintes de louvoyer entre ces différents écueils. Toutes les solutions ont été utilisées tour à tour. Dans les années trente, une procédure officieuse - mais très détaillée - avait été mise au point à l'intention des délégués du Gouvernement canadien à la Conférence internationale du Travail. Lorsqu'un projet de convention leur était soumis, ils devaient voter en faveur de la prise en considération de la proposition ; si la convention avait pour objet une matière provinciale, ils devaient ensuite s'abstenir lors du vote définitif - à moins que "les Gouvernements provinciaux n'aient fait preuve à l'égard de l'essentiel de la proposition d'un soutien suffisant pour que l'on puisse entretenir des espoirs raisonnables quant à son adoption substantielle au Canada". Bien entendu, la ratification formelle était hors de question (131).

131. Some proposals concerning Canada and the International Labour Organization, mémorandum du délégué permanent auprès de la S.D.N., Genève, 30 novembre 1938 ; cité dans Documents on Canadian External Relations, op. cit., vol.6, pp.643-44.

Cela représentait bien sûr une position extrême, qui empêchait le Canada de jouer un rôle international actif. Une procédure un peu plus raffinée fut adoptée pour les travaux des Nations-Unies, afin de permettre aux diplomates canadiens de participer aux débats sur le fond. Chaque fois que les problèmes abordés en commission relevaient des compétences provinciales, ils devaient souligner l'importance des problèmes constitutionnels liés à la structure fédérale du pays et s'abstenir de voter. Les choses ayant ainsi été mises au point, ils pouvaient se permettre d'approuver les mêmes résolutions au moment du vote à l'Assemblée générale, où un vote positif avait un maximum d'éclat. Cette tactique brillait évidemment plus par son astuce que par sa clarté, et les justifications de vote canadiennes constituaient de périlleux exercices d'équilibre. En dépit de sa longueur, l'intervention du Chef de la délégation canadienne à l'Assemblée générale (le futur Premier ministre Lester Pearson) lors de l'examen de la déclaration universelle des droits de l'homme mérite une citation intégrale ; on y voit en effet apparaître en filigrane le conflit entre les aspirations humanitaires et les exigences de la réalité :

"When some of the articles of the Draft Convention were adopted in committee, the Canadian Delegation abstained, explaining that the subject under consideration was in some of its important aspects within the field of provincial jurisdiction in Canada. I wish to make it clear that, in regard to any rights which are defined in this document, the federal government of Canada does not intend to invade other rights which are also important to the people of Canada, and by this I mean the rights of the provinces under our federal constitution. We believe that the rights set forth in this Declaration are already well protected in Canada. We shall continue to develop and maintain these

rights and freedoms, but we shall do so within the framework of our constitution which assigns jurisdiction in regard to a number of important questions to the legislatures of our provinces.

Because of these various reservations on details in the Draft Declaration, the Canadian Delegation abstained when the Declaration as a whole was put to the vote in committee. The Canadian Delegation, however, approves and supports the general principles contained in the Declaration and would not wish to do anything which might appear to discourage the effort, which it embodies, to define the rights of men and women. Canadians believe in these rights and practice them in their communities. In order that there may be no misinterpretation of our position on this subject therefore, the Canadian Delegation, having made its position clear in the committee, will, in accordance with the understanding I have expressed, now vote in favour of the resolution, in the hope that it will mark a milestone in humanity's upward march." (132)

Ce curieux mélange d'idéalisme et de réalisme - J. Eays parle à ce propos d'"hypocrisie" (133) - illustre à merveille les difficultés du genre. Comment apporter son soutien à une résolution dont on approuve le contenu, quand on n'est pas sûr de pouvoir la mettre en oeuvre ? Il faut beaucoup de naïveté ou une certaine dose de cynisme pour prendre des positions que l'on n'est pas en mesure d'honorer. On voit donc réapparaître à ce niveau le lien étroit qui

132. Canada and the United Nations, 1948, Ottawa, Department of External Affairs, 1948, pp.248-9. La même stratégie avait été suivie l'année précédente en ce qui concerne une résolution sur l'enseignement des objectifs de la charte des Nations-Unies. Voir Canada and the United Nations, 1947, Ottawa, Department of External Affairs, 1947, pp.235-37.

133. Op. cit., p. 180.

existe entre le contrôle de la mise en oeuvre et la capacité de décision. Plus qu'une solution véritable, les artifices procéduraux de ce type représentent un aveu d'impuissance.

Le profil bas adopté par les Etats fédéraux dans certaines organisations internationales est sans doute inévitable. Leurs représentants sont souvent amenés à adopter une stratégie de "transparence", en soulignant qu'ils ne pourront que transmettre les résolutions et les conventions qui seront adoptées aux autorités régionales compétentes (134). Cette conception particulièrement modeste leur a évidemment valu bien des critiques. "The march of world events cannot be retarded to suit the slow tempo of Canadian thought and action on constitutional issues", notait en 1946 un commentaire de l'attitude canadienne (135). En dépit de tous ses inconvénients, la coopération intergouvernementale est certainement préférable à ce genre de blocage.

Bien que les autorités fédérales tiennent à affirmer leur prééminence en ce qui concerne la politique étrangère, il arrive que, faute de pouvoir imposer leurs vues aux autorités régionales, elles préfèrent se faire leur porte-parole en mettant en évidence leur rôle d'intermédiaire. A cet égard, la "déclaration d'intention des

134. Canada and the United Nations, 1947, p. 236.

135. H.F. ANGUS, op. cit., p. 135.

provinces" transmise en 1979 par Ottawa aux membres du G.A.T.T. est tout-à-fait significative. A la suite de nombreuses plaintes, les Provinces canadiennes ont en effet élaboré ensemble ce texte par lequel elles s'engagent à faire en sorte que leur monopole sur les produits alcoolisés ne se traduise par des discriminations à l'endroit des produits étrangers (136). La procédure suivie pour la circonstance - élaboration d'une position commune des Provinces, relayée au niveau international par le Gouvernement fédéral - mettait en évidence le fait que, dans ce domaine, le dernier mot revenait aux autorités provinciales. Il est toutefois permis de penser que le choix d'une forme si particulière et si peu conforme aux prétentions fédérales de leadership indiquait aussi la volonté d'Ottawa de dégager sa responsabilité dans un domaine où l'action provinciale a fait l'objet de nombreuses critiques. Le but du message serait en quelque sorte double : rassurer sur le fond les partenaires étrangers du Canada et souligner que le Gouvernement fédéral ne pourrait pas être tenu pour responsable - en termes politiques du moins - du comportement des Provinces.

136. Sur le fond de l'affaire, voir I. BERNIER, La Constitution canadienne et la réglementation des relations économiques internationales au sortir du "Tokyo Round", Cahiers de Droit, vol.20, 1979, pp.673-692. La "déclaration d'intention" est reproduite en annexe, p. 693.

4.3. Au-delà du modèle confédéral : autonomie et unité .

Il ne semble pas excessif d'affirmer que les problèmes de pesanteur politique et d'incohérence que nous avons passés en revue sont souvent restés sans solution. Les tendances auxquelles il a été fait allusion dans les pages qui précèdent - les réserves et clauses fédérales, les artifices de procédure utilisés dans certaines organisations internationales - constituent avant tout des tentatives plus ou moins heureuses pour contourner le problème en évitant de prendre des engagements précis. De là l'impression d'ensemble si bien résumée par Wheare : dans une série de domaines de compétence régionale, la politique étrangère fédérale paraît vouée à se limiter à une suite de positions peu glorieuses, toutes "réactives" et dominées par le souci d'esquiver les difficultés internes ; les initiatives internationales "inspirées" paraissent exclues.

Pour sortir de l'impasse, la coopération avec les composantes de la fédération est certainement indispensable. Il est toutefois douteux que cela suffise. Certes, on pourra s'efforcer d'améliorer les modalités de la collaboration intergouvernementale et d'éviter les pesanteurs involontaires inhérentes au processus décisionnel. Mais les améliorations techniques n'empêchent pas la co-décision de rester un processus difficile à manier. Les modalités de la collaboration canado-québécoise au sein de l'A.C.C.T., pour raffinées qu'elles soient, ne semblent pas constituer le remède nouveau que d'aucuns

attendaient (137). Au contraire, si elle a le mérite de consacrer l'importance des responsabilités inhérentes à la mise en oeuvre, la participation des deux Gouvernements dans une position sensiblement égale comporte tous les inconvénients inhérents à la nécessité d'arriver à une position commune.

La technique de l'accord-cadre, à laquelle certaines fédérations ont recouru dans différentes circonstances, pourrait par contre permettre de rompre quelque peu le cercle vicieux. Certes, elle requiert toujours l'intervention de toutes les parties concernées, mais en procédant à une sorte de répartition des tâches : le Gouvernement fédéral se contente en effet de définir le cadre à l'intérieur duquel doit prendre place l'action internationale des composantes de la fédération, abandonnant à ces dernières le soin de déterminer la substance des accords avec leurs partenaires étrangers (138). Le domaine d'intervention commune est ainsi réduit à l'essentiel, ce qui allège considérablement le processus décisionnel tout en assurant un minimum de cohérence à la politique étrangère.

La marge de manoeuvre dont bénéficient les autorités décentralisées varie en fonction des cas. Certains accords se

137. Voir L. SABOURIN, cité supra note 12.

138. Sur cette technique, voir aussi infra, chapitre 9, section 4.

limitent à autoriser les Provinces canadiennes à adhérer à des pactes qui unissent déjà plusieurs Etats américains (139), ce qui implique que les autorités fédérales connaissent avec précision le contenu des engagements provinciaux ; d'autres ont une portée essentiellement technique (140). Il arrive toutefois que les termes mêmes de l'accord-source soient si larges qu'ils rendent peu probable un contrôle fédéral étroit. L'accord culturel franco-canadien du 17 novembre 1965 autorise les Provinces à conclure avec la France des ententes relatives à "l'éducation et les relations culturelles, scientifiques, techniques et artistiques", sans plus de précisions ; on y précise que la simple référence au traité-source suffit à habiliter les Provinces à conclure de telles ententes (141).

139. Par un échange de notes avec le Département d'Etat américain, le Québec et le Nouveau-Brunswick ont été autorisés à adhérer au North-Eastern Interstate Forest Fire Compact.

140. LEACH, WALKER et LEVY font référence à un accord entre le Montana et l'Alberta, passé en vertu d'une convention américano-canadienne de coopération dans le domaine de la protection civile (op. cit., p. 474) ; plusieurs ententes du même genre ont été conclues entre des Provinces canadiennes et des Etats américains. Voir la réponse du Secrétaire parlementaire du Secrétaire d'Etat à une question posée à la Chambre des Communes en 1965, reproduite in A.E. GOTLIEB, Canadian Practice in International Law during 1965..., A.C.D.I., 1966, pp.267-68.

141. "L'habilitation des Provinces à conclure de telles ententes résultera soit du fait qu'elles se seront référées à l'accord culturel et à l'échange de lettres en date de ce jour, soit de l'assentiment que leur aura donné le Gouvernement fédéral." (Le texte de l'accord et des notes échangées est reproduit in extenso in R.G.D.I.P., 1966, I, pp.532-534.)

La solution adoptée en Belgique pour la mise en oeuvre des accords culturels bilatéraux, qui relèvent depuis 1970 des compétences communautaires, offre des avantages semblables. A la suite d'un accord intervenu en 1982, les commissions mixtes chargées de l'exécution de ces accords ont été scindées. Des représentants des Communautés rencontrent désormais séparément les partenaires étrangers de la Belgique afin de définir les échanges culturels qui interviendront entre les parties. Le procès-verbal de ces réunions est signé par le président de la délégation étrangère, par celui de la délégation communautaire et par un observateur du ministère des affaires extérieures, qui se contente de "prendre acte des engagements".

Ce système est intéressant à plus d'un titre. En principe, les accords culturels se limitent à des déclarations d'intention d'un haut niveau de généralité. Les Communautés disposent donc d'une marge d'appréciation assez importante au stade de la mise en oeuvre. Elles pourront notamment donner libre cours à leurs préférences propres dans leur action à ce niveau. La Communauté française a ainsi pu mettre l'accent sur la coopération avec des pays francophones comme le Sénégal, tout en renonçant à élaborer des programmes dans le cadre de l'accord culturel avec les Antilles néerlandaises, auquel la Communauté flamande accorde au contraire un intérêt particulier pour des raisons linguistiques. Cette politique d'application différenciée a parfois été déterminée en fonction de considérations de haute politique : l'existence de régimes autoritaires en Turquie ou en

Argentine a par exemple conduit la Communauté française a geler les échanges culturels avec ces deux pays. Les Communautés peuvent ainsi agir en fonction de leur sensibilité politique propre, plutôt que de se voir contraintes à s'entendre sur un compromis qui risquerait fort de ne satisfaire aucune des parties en présence. Le plus remarquable est que tout cela puisse se faire sans pour autant quitter le cadre juridique des relations inter-étatiques, puisque c'est l'Etat belge dans son ensemble qui assume la responsabilité de ces décisions.

La situation est naturellement plus compliquée en ce qui concerne les traités-lois à caractère multilatéral, pour lesquels une délégation comparable à celle qui est prévue par l'accord franco-canadien est difficilement concevable. Toutefois, des développements intéressants ont été enregistrés dans ce domaine au cours des dix dernières années, avec ce que l'on pourrait appeler la seconde génération des clauses fédérales, qui ont été expérimentées avec un certain succès dans le cadre de la Conférence de La Haye sur le droit international privé. Reprenant une idée lancée au cours d'entretiens canado-américains (142) et défendue par Ottawa au moment de la

142. Voir Report of Conference between Canadian and United States Representatives regarding International Labour Conventions, in Documents on Canadian External Relations, op. cit., vol.6, p. 656.

révision de la Constitution de l'O.I.T. (143) , ces dispositions autorisent les Etats fédéraux à limiter la portée territoriale de leur ratification, en précisant les entités territoriales auxquelles les règles établies par la convention sont applicables. L'article 23 de la Convention de 1973 sur les obligations alimentaires est significatif de cette nouvelle tendance :

"A contracting state which has two or more territorial units in which different systems of law apply in matter of maintenance obligations may, at the time of signature, ratification, acceptance, approval or accession, declare that this convention shall extend to all its territorial units or only to one or more of them, and may modify its declaration by submitting another declaration at any time thereafter.

These declarations shall be notified to the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, and shall state expressly the territorial units to which the convention applies." (144)

On se trouve donc à mi-chemin entre les clauses fédérales classiques, qui régissent les obligations de la fédération dans les domaines de compétence dans des Etats membres, et des dispositions comme les anciennes clauses coloniales, qui excluaient les territoires

143. A. GOTLIEB, The Changing Canadian Attitude to the United Nations Role in Protecting and Developing Human Rights, in Human Rights, Federalism and Minorities, op. cit., p. 29.

144. Des règles identiques sont prévues par l'article XIV de la Convention de Washington du 26 octobre 1973, portant loi uniforme sur la forme d'un testament international, l'article 93 de la Convention des Nations-Unies sur les contrats pour la vente internationale des biens et l'article 40 de la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants.

non-métropolitains de la sphère d'application de certaines conventions. Les deux éléments - compétences et territoire - sont ici étroitement liés : c'est évidemment dans le cas où un traité couvrira les compétences des Etats membres qu'un Etat fédéral pourra être tenté de restreindre la portée de ses engagements (145).

L'intérêt de ce système est qu'il permet de faire sauter un des verrous qui rendent un processus décisionnel de type confédéral si difficile à manier. L'exigence d'unanimité disparaît en effet : il ne sera plus nécessaire d'arriver à une position commune à l'ensemble des intéressés avant d'agir. Si pour une raison ou l'autre certains Etats membres s'opposent à l'adoption des mesures d'exécution nécessaires, l'action fédérale n'en sera pas entravée pour autant. Le Canada a pu faire usage de cette possibilité au moment de son accession à la Convention sur la forme des testaments internationaux : Ottawa a indiqué qu'il ne s'engageait qu'à l'égard du Manitoba et de Terre-Neuve ; quelques mois plus tard, la portée de la Convention a été

145. Ce qui laisse à penser que la dichotomie de BERNIER - clauses fédérales d'un côté, clauses territoriales ou coloniales de l'autre - laisse dans l'ombre ce qu'elles peuvent avoir en commun. Voir International Legal Aspects of Federalism, pp.172-173.

étendue à l'Ontario, puis à l'Alberta (146).

Avec les accords-cadres, on a là deux techniques qui permettent de réduire les difficultés inhérentes au processus décisionnel. Toutes deux vont d'ailleurs dans le même sens puisque, d'un point de vue juridique, la fédération reste le seul interlocuteur du monde extérieur. Même si les obligations qu'elle contracte ne concernent que certaines provinces, c'est elle qui en assume la responsabilité. Au-delà des apparences, pourtant, l'importance du rôle des Etats membres et leur contrôle de la substance de certains problèmes de politique extérieure apparaissent clairement. On serait presque tenté de voir dans la conclusion d'un accord à portée territoriale restreinte l'acte d'un mandataire car, à bien des égards, tout se passe comme si les autorités régionales déléguaient au Gouvernement

-
146. L.H. LEGAULT, Canadian Practice in International Law during 1980, A.C.D.I., 1981, p. 336. L'accord du 30 octobre 1979 entre la France et le Conseil fédéral suisse agissant au nom de plusieurs cantons, qui concerne le traitement fiscal des libéralités faites à titre désintéressées, prévoit en son article 4 la possibilité d'une adhésion ultérieure d'autres cantons, à charge pour le Conseil fédéral de notifier ces adhésions au gouvernement français. L'accord entre en vigueur pour chaque nouvel adhérent à la date de cette notification. Par arrêté du 21 décembre 1979, notifié au Conseil fédéral le 21 janvier 1980, le canton du Jura a adhéré à l'accord "à partir du 1er janvier 1980". (Recueil des accords internationaux conclus par les cantons suisses, pp. 44-46) L'arrangement du 18 octobre 1935 entre le Conseil fédéral et la France, relatif au traitement fiscal des frontaliers, contient une disposition semblable en son article 2 (Ibid., pp. 178-180).

fédéral le soin d'assurer leur représentation extérieure (147). L'idée est sans aucun doute teintée d'hérésie juridique, mais reflète au fond la spécialisation que l'on voit se dessiner : compétences "matérielles" pour les autorités décentralisées, représentation internationale et supervision pour les autorités centrales. Cette spécialisation est d'ailleurs semblable à celle qui prévaut au sein du gouvernement national où le ministère des affaires étrangères joue souvent vis-à-vis des autres départements un rôle d'expert, de conseiller et d'intermédiaire avec le monde extérieur (148). Sans doute cette spécialisation représente-t-elle un pas sur le chemin qui conduit à la synthèse entre les exigences antagonistes d'autonomie des Etats membres et de cohérence de la politique étrangère au sein des fédérations.

147. Chose curieuse, l'idée de représentation des Provinces lors de la conclusion des traités a été avancée par le gouvernement fédéral canadien dans A.G. for Ontario v. A.G. for Canada.

148. Voir par exemple pour le Canada STEVENSON, op. cit., p. 62.

5. Conclusion

L'examen de la politique étrangère des Etats fédéraux semble donc bien confirmer l'importance des éléments de confédéralisme dont il a été question au chapitre précédent. L'existence d'une forme de collaboration entre égaux détermine tant les orientations de fond de la politique étrangère que la manière dont elle est traduite sur la scène internationale. Lenteur, lourdeur et parfois incohérence sont les conséquences de la nécessité d'arriver à un consensus - avec toutes les difficultés que cela peut impliquer : la conciliation de positions antagonistes débouche rarement sur une politique inspirée ; l'accord qui est ainsi atteint reste souvent fragile, puisqu'un seul désistement peut parfois suffire à le remettre en cause. Au niveau juridique, le modèle confédéral débouche en règle générale sur des manifestations de ce que Wildhaber qualifie de "federal reluctance" (149) : refus de s'engager dans certains domaines, réservés, clauses fédérales. Certes, l'acuité de ces problèmes varie en fonction des pays ou, plus précisément, en fonction des paramètres juridiques qui ont été passés en revue au chapitre précédent (150). On pourrait poser en règle générale que plus les éléments de

149. Treaty-Making Powers and Constitutions, op. cit., p. 341.

150. Section 2.2.

confédéralisme seront importants, plus les difficultés de ce genre seront nombreuses.

Ces éléments illustrent bien à quel point l'élaboration et la formulation de la politique étrangère peuvent présenter dans les Etats fédéraux des difficultés sans équivalent dans des Etats à structure unitaire. On pourrait objecter à cela que certaines des caractéristiques dont il a été question ne sont pas propres aux fédérations ou aux organisations de type fédéral, qu'un Etat unitaire pourrait faire montre lui aussi d'une certaine répugnance à s'engager dans certains domaines. En un certain sens, la critique est fondée : les tendances que nous avons évoquées tiennent avant tout à l'existence d'un partage du pouvoir, qui n'est certes pas le propre des Etats fédéraux. On peut par exemple rencontrer le même type de problème au niveau des rapports entre l'exécutif et les assemblées parlementaires . Mais le fédéralisme, précisément parce qu'il repose sur l'idée d'un fractionnement des pouvoirs, donne au problème une dimension supplémentaire en multipliant le nombre des centres de décision qui peuvent être appelés à intervenir ; dans certains cas, plusieurs gouvernements et leurs assemblées respectives seront impliqués. L'enchevêtrement de rapports verticaux et horizontaux qui en résultera ne facilitera certainement pas la formation d'un consensus : les difficultés inhérentes à la co-décision sont au moins proportionnelles au nombre des acteurs. A lui seul, cet effet multiplicateur suffit sans doute à expliquer bien des particularité du comportement international des Etats fédéraux.

Les conséquences de la nécessité d'arriver à un consensus ne s'arrêtent pas là. Un des aspects les plus originaux de la position des Etats fédéraux sur la scène internationale - et la source de certaines des difficultés qu'ils doivent y affronter - tient à ce que nombre d'entre eux s'efforcent d'assurer la participation conjointe des organes centraux et des composantes de la fédération. Cette solution apparaît en effet comme un compromis entre une centralisation de la politique étrangère, qui peut être difficile à imposer, et la reconnaissance d'une certaine automomie internationale des autorités décentralisées, à laquelle se refusent de nombreux Etats fédéraux. Si cette tendance varie en fonction des Etats et même des régions, elle n'en constitue pas moins une caractéristique commune de nombreuses fédérations.

C'est évidemment au niveau de la représentation extérieure que cette projection internationale du caractère de l'Etat est la plus manifeste. La participation d'agents de la fédération et de ses composantes à des délégations communes offre un exemple concret de cette forme d'action conjointe. Il ne s'agit toutefois que de la manifestation la plus apparente d'une tendance qui affecte l'ensemble des relations extérieures. L'existence d'engagements assumés en commun par la fédération et ses composantes vis-à-vis du monde extérieur s'apparente au même phénomène. On connaît plusieurs exemples d'accords internationaux signés conjointement par une fédération et plusieurs de ses Etats membres avec des partenaires

étrangers (151), rappelant ainsi "le privilège douteux de la double signature" - selon l'expression du Premier ministre canadien Sir Robert Borden (152) - concédé par le Gouvernement impérial à ses dominions à l'occasion du traité de Versailles. Aboutissement extrême de l'existence d'un processus décisionnel de type confédéral, cette forme de mixité a évidemment trouvé un domaine d'élection dans une structure profondément décentralisée comme les Communautés européennes, où elle permet de faire intervenir conjointement la Communauté et ses Etats membres (153).

-
151. W. LEISNER cite le cas d'une convention conclue par le gouvernement fédéral allemand et la Bavière avec l'Autriche (The Foreign Relations of the Member States of the Federal Republic of Germany, Univ. of Toronto L.J., vol.16, 1966, 346-360, p.356.). Le Recueil des accords internationaux conclus par les cantons suisses de Yves Lejeune (op. cit.) révèle une pratique assez riche à cet égard. On note ainsi l'existence d'accords conclus par la fédération et un ou plusieurs cantons avec un partenaire étranger (voir par ex. un accord du 24 juillet 1968 entre la confédération, le canton du Tessin et le Saint-siège, p. 355 ; un traité de 1870 entre la confédération, le canton de Saint-Gall, l'Autriche et la Bavière, p. 289 ; un accord de 1890 entre le Grand-Duché de Bade, le Conseil fédéral et le Canton d'Argovie, p. 81). Il est aussi arrivé qu'un accord soit conclu et ratifié par un canton, puis ratifié par la confédération (voir par ex. un accord de 1825 entre la France et le canton de Bâle, Ibid., p. 168).
152. Cité par R.C. GHOSH, Treaties and Federal Constitutions : Their Mutal Impact, Calcutta, World Press, 1961, p. 13. Le procédé de la double signature a été remis à l'honneur dans l'entente relative au statut de "gouvernement participant" du Québec à l'A.C.C.T. pour les "engagements de droit international" signés dans le cadre des activités de l'Agence (art. 10 de l'entente).
153. Comp. J. WEILER, The external Legal Relations of Non-Unitary Actors : Mixity and the Federal Principle, op. cit., pp. 35-83.

Plusieurs procédés permettent d'arriver à un résultat fort proche, sans aller jusqu'à un engagement international conjoint de la fédération et de ses Etats-membres. Incontestablement, la technique des accords-cadre et de leurs ententes dérivées expérimentée dans les rapports franco-canado-québécois procède également de la nécessité d'associer les Etats membres à l'action du pouvoir central. D'un point de vue juridique, le résultat est sans doute différent (154), ne fût-ce que parce que les engagements respectifs du pouvoir central et des Etats membres sont hiérarchisés et non pas symétriques comme dans le cas des accords-mixtes. D'un point de vue politique, cependant, la parenté est frappante, d'autant que l'exigence d'une exécution par les Etats membres entraîne souvent leur association à la négociation de l'accord-source (155). La fédération peut aussi choisir de mettre ses pouvoirs internationaux au service de ses composantes. On connaît en Suisse de nombreux exemples de traités conclus par la confédération au nom d'un ou de plusieurs cantons (156) ; certains d'entre eux ménagent la possibilité d'adhésion ultérieure d'autres cantons (157).

154. Encore que le statut international des accords dérivés ne soit pas tout-à-fait clair. Voir infra, chapitre 9, section 4.

155. Des délégués du Québec ont participé à plusieurs reprises aux négociations des accords relatifs à la sécurité sociale afin de préparer les ententes qu'ils devaient conclure séparément avec leurs interlocuteurs étrangers. Ce fut notamment le cas lors de la conclusion des traités avec l'Italie et la Yougoslavie.

156. Sur cete pratique, voir Y. LEJEUNE, Le statut international des collectivités fédérées..., op. cit., pp. 140-147.

157. Voir les exemples cités supra, note 145.

Toutes ces techniques répondent à une même nécessité : faire participer de façon active les composantes territoriales à l'action internationale de l'Etat. Il arrive d'ailleurs que le rôle des autorités décentralisées soit apparent même lorsque le pouvoir central assume la responsabilité exclusive d'un accord international. Le traité hollando-belge sur l'Union linguistique néerlandaise du 9 septembre 1980 a fait l'objet d'un assentiment par le Conseil flamand (158). Son application est limitée à la Communauté flamande ; elle est d'ailleurs exclusivement assurée par les organes de la Communauté. On retrouve là la répartition des tâches dont il a été question plus haut : au pouvoir central la responsabilité formelle des engagements internationaux, aux autorités décentralisées la maîtrise de leur contenu et de leur mise en oeuvre. Si elle est moins visible à ce niveau que dans le cas des accords mixtes, la présence internationale de ces dernières n'en est pas moins réelle.

158. Moniteur belge du 10 septembre 1981.

QUATRIEME PARTIE

L' ACTION INTERNATIONALE

DES COMPOSANTES DE L' ETAT FEDERAL

CHAPITRE 8

LE CADRE JURIDIQUE

Si la cohérence de la politique étrangère est parfois ébranlée par des tendances centrifuges, ce n'est pas seulement par le biais des pressions exercées sur les détenteurs nationaux du "pouvoir extérieur". Très souvent, l'aboutissement ultime de la même logique décentralisatrice conduira les composantes d'une fédération à revendiquer la possibilité d'agir de façon autonome au niveau international, en s'affranchissant du contrôle des autorités nationales.

De toutes les facettes de la problématique relative à l'action internationale des Etats fédéraux, la question des espaces réservés par le droit international et par le droit constitutionnel à ce genre d'action autonome est sans conteste celle qui a reçu la plus grande attention de la part de la doctrine juridique. C'est en effet à ce niveau qu'apparaissent de la façon la plus nette la dimension internationale des tensions inhérentes au concept de fédéralisme, mettant à nu le dosage subtil d'unité et de pluralisme que celui-ci

implique : dépassant le cadre des relations intraétatiques, les problèmes gagnent celui des relations internationales. La confrontation entre deux systèmes - national et international - met aussi aux prises deux disciplines - droit constitutionnel et droit international - dont les modes de pensée ne sont pas toujours semblables. De là sans aucun doute l'abondance des discussions théoriques qui ont caractérisé l'analyse des questions qui nous intéressent, et fait intervenir tour à tour les concepts génériques d'Etat, de souveraineté ou de personnalité internationale.

Faute de vouloir répéter ce qui a été écrit à de nombreuses reprises par le passé, le volume et la richesse de ces débats nous autorisent et nous condamnent à chercher à donner des problèmes une vision d'ensemble, sans entrer dans le détail d'argumentations trop spécifiques. Au moins ce point de vue quelque peu reculé du théâtre de l'action devrait-il avoir le mérite de nous permettre de dépasser le stade de la discussion des problèmes ponctuels pour tenter de rendre compte de la manière dont ceux-ci ont été perçus et analysés.

1. Le droit international face au phénomène fédéral

"C'est quand les événements s'accroissent et annoncent des structures nouvelles que l'observation doit se faire plus attentive, et plus décidé le refus d'accueillir les constructions abstraites élaborées en dehors des réalités. Elles n'ont que trop souvent égaré la doctrine dans des recherches de synthèse que seule animait une logique formelle. C'est trop peu de constater que leur heure est passée ; jamais elles n'ont trouvé d'écho ni dans la pratique des Etats ni devant les juridictions internationales ; autant dire là où le droit s'ouvre à la vie."

Charles DE VISSCHER, Théories et réalités en droit international public, 4e éd., Paris, Pédone, 1970.

En dépit de la multiplicité et de la variété des formes que peut revêtir l'action internationale des composantes d'une fédération, le débat relatif à leur capacité internationale s'est cristallisé sur deux thèmes bien précis, la conclusion d'accords internationaux et, dans une mesure nettement moindre, la représentation extérieure, qui recouvre à la fois le ius legationis classique et la participation aux activités des organisations internationales (1). En soi, cette

1. Voir pour ces deux derniers sujets A. BEIRLAEN, Représentation Diplomatique et consulaire, rapport présenté au colloque Les Etats fédéraux dans les Relations internationales, R.B.D.I., vol. XVII, 1983, 172-188 ; Ph. COUVREUR, Organisations et conférences internationales, ibid., 188-225, et A. TRUDEAU La capacité internationale de l'Etat fédéré et sa participation au sein des organisations et conférences internationales, Revue Juridique Thémis, 1968, 223-276.

orientation est déjà révélatrice : loin déjà d'épuiser toutes les formes modernes de relations entre Etats, ces formes d'action ne représentent qu'une partie - sans doute pas la plus importante en pratique - des activités internationales des composantes d'une fédération. Nous verrons plus loin que la conclusion d'accords internationaux, instrument par excellence des relations interétatiques classiques, n'occupe pas nécessairement une place aussi proéminente dans l'éventail des activités internationales des subdivisions territoriales d'un Etat fédéral. Ce décalage entre la théorie et la pratique est le fruit du contraste entre une analyse essentiellement déductive, qui prend pour base les concepts-clefs du droit des gens que sont l'Etat, la souveraineté ou la personnalité internationale, d'une part, et une évolution qui a conduit au développement de formes d'action et de schémas de relations nouveaux, d'autre part.

Une question centrale mérite pourtant d'être posée : de quelle marge de manoeuvre les Etats membres d'une fédération disposent-ils au sein de la communauté internationale? En termes juridiques plus précis, disposent-ils d'une capacité d'agir de façon autonome? Si oui, d'où tiennent-ils ce droit?

Un des points de départ fréquents de la réponse consiste à affirmer la primauté du droit international dans la détermination de la marge de manoeuvre à laisser aux Etats fédéraux. Ce point de vue a été défendu à plusieurs reprises au cours de la discussion extrêmement

"raffinée" - l'expression est de P. Reuter (2) - qui a précédé l'adoption de l'article 5 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (3). Pour Jimenez de Arechaga, par exemple,

"le droit international ne peut renoncer à son autorité ... La communauté des Etats et les autres Etats pris individuellement doivent accepter l'entité en tant que membre de la communauté internationale." (4)

Le fondement théorique de cette affirmation apparaît plus clairement chez Verhoeven, qui écrit :

"S'agissant de la personnalité internationale que véhicule une qualité de sujet du droit des gens, il est élémentaire à cet égard que les conditions de son existence soient déterminées par ce droit des gens et non par un droit interne quelconque, même si celui-ci peut en organiser les préalables ou les conséquences." (5)

-
2. Confédération et fédération : vetera et nova, in La Communauté internationale, Mélanges offerts à Charles Rousseau, Paris, Pédone, 1974, 199-218, p. 209.
 3. Pour un historique des débats, voir aussi I. BERNIER, pp. 14-16 ; L. DI MARZO, Component Units of Federal States and International Agreements, Alphen aan den Rijn, Sijthoff et Noordhoff, 1980, pp. 16-21 ; M. STEINBERGER, Constitutional Subdivisions of States or Unions and their Capacity to Conclude Treaties, ZaöRV, vol. 27, 1967, 411-428 ; Y. LEJEUNE, Le statut international des collectivités fédérées ..., pp. 381-386 ; S. ROSENNE, The Law of Treaties - A Guide to the Legislative History of the Vienna Convention, Leyden, Sijthoff, Dobbs Ferry, Oceana, 1970.
 4. Ann. C.D.I., 1965, vol. I, 811e séance, § 36 et 810 séance, § 45. On a même proposé d'insérer dans la convention une clause reconnaissant ce principe : voir l'intervention de M. TSURUOKA, 811e séance, § 62.
 5. Les formes de la coopération culturelle internationale et la loi du 20 janvier 1978, JT, 1978, 373-378, p. 377.

De façon évidente, ce genre d'assertion est le fruit d'une conception moniste, selon laquelle c'est au droit international, émanation de la volonté de la communauté internationale, qu'il appartient de déterminer les compétences de ses sujets (6). Une vision aussi hiérarchisée évoque irrésistiblement les thèses de Hans Kelsen sur les fondements de l'ordre international (7). Cette conception est généralement bien reçue (8), notamment par les gouvernements fédéraux, qui trouvent dans l'autorité qu'ils prêtent au droit international un argument de poids pour freiner les ardeurs autonomistes des autorités décentralisées. Le Gouvernement canadien

6. REUTER, op. cit., pp. 212-213 ; WILDHABER, Treaty-Making Power and Constitution, n° 139 et références citées.

7. Voir par exemple sa Théorie pure du droit, trad. Ch. EISENMANN, Paris, Dalloz, 1962, pp. 289 et 439.

8. Pour J.L. KUNZ, par exemple,

"Member States of a Federal State are, generally speaking, not states in the sense of international law, although they may have a partial personality in international law, which is, naturally, derived from international, not from municipal, constitutional law".

International Law by Analogy, A.J.I.L., vol. 45, 1951, 329-335, p. 333. Voir aussi R.C. GHOSH, Treaties and Federal Constitutions, pp. 5-6 et 21-22 ; E. WEISER, La conclusion d'accords internationaux par les Etats fédérés allemands, suisses et autrichiens in Les pouvoirs extérieurs du Québec, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1967, 101-161, pp. 108-109 ; G. DOEKER, Foreign Relations and Federal States: The Treaty-Making Power of Constituent Members of Federal States, in Festschrift für K. Loewenstein, Tübingen, J.C.B. Mohr (P. Siebeck), 1971, 99-117, pp. 101 et 104.

s'est exprimé dans ce sens à plusieurs reprises au cours de la controverse qui l'opposait à la Province du Québec :

"... under international law, only sovereign states are recognized as members of the international community. One, if not the most important attribute of this international personality accruing exclusively to the Canadian Government is the power to negotiate and conclude agreements or treaties of a binding character in international law on behalf of the whole country or any part thereof with foreign countries." (9)

Près de vingt ans plus tard, la même position sera reprise - avec encore plus de netteté - par le Gouvernement belge :

"Le traité international suppose, tout d'abord, pour être valablement conclu, des sujets de droit international. L'Etat belge, comme tous les autres Etats, possède cette qualité, lui seul fait partie de la Communauté des Etats. Lui seul représente la Belgique dans cette Communauté. Lui seul peut engager notre pays dans l'ordre international." (10)

Plusieurs décisions nationales vont dans le même sens. Aux Etats-Unis, la Cour Suprême a vu dans la souveraineté de l'Etat la source réelle des prérogatives internationales de la fédération, ce qui l'a conduite à soustraire ces dernières aux règles qui régissent la répartition des compétences entre le Gouvernement fédéral et les Etats

-
9. Cité par J.-G. CASTEL, International Law Chiefly as Interpreted and Applied in Canada, Toronto, Butterworths, 1965, p. 824.
 10. Note du gouvernement à propos de la compétence des communautés et des régions dans les relations internationales (approuvée le vendredi 6 mai 1983), Service de presse des ministères des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement, p. 2.

(11). C'est également au droit international que les Cours Suprêmes australienne et canadienne ont eu recours pour justifier le contrôle de la fédération sur les eaux territoriales et le plateau continental (12).

Même si l'on accepte la validité de cette hypothèse de départ, il est cependant difficile de déterminer avec précision quelle est la position de principe du droit international à l'égard des Etats fédéraux. On s'accorde généralement pour considérer que la capacité internationale reconnue à la fédération n'est pas affectée par la répartition des compétences qui prévaut in foro interno. L'affirmation n'est pas exempte d'un certain caractère tautologique si l'on admet - à l'instar de Hans Kelsen - qu'il convient d'opérer une distinction entre la fédération prise dans son ensemble (Gesamtstaat) et les institutions fédérales ou nationales qui n'en sont que les organes (13). Vu de la sorte, le principe paraît en effet se résumer à une confirmation de la capacité internationale de l'Etat : on se contente de confirmer qu'une fédération est à ce point de vue semblable à un Etat unitaire. Nombreux sont ceux qui n'hésitent pas à

11. U.S. v. Curtis Wright, 229 U.S. 304 (1936).

12. Reference re Ownership of Offshore Mineral Rights, (1968) 65 D.L.R., 353 ; New South Wales v. Commonwealth (1975) 8 A.L.R. 1. Voir en général supra, première partie.

13. H. KELSEN, Principles of International Law, 2e ed., New York, Holt, Rinehart and Winston, 1966, pp. 260-62.

franchir un pas supplémentaire et à reconnaître les mêmes prérogatives illimitées aux organes fédéraux - par opposition aux autorités décentralisées (14). Bien qu'il soit généralement admis, ce principe ne paraît pas procéder d'une évaluation décisive du phénomène fédéral par le droit international. Il s'agit plutôt d'un corollaire logique des exigences de sécurité juridique de la vie internationale : on ne saurait attendre des gouvernements étrangers qu'ils soient au fait de répartitions des compétences qui ne brillent pas toujours par leur simplicité (15). C'est en partie pour éviter tout risque d'équivoque quant à la capacité internationale de la fédération que l'on a préféré omettre toute référence à la capacité internationale des Etats membres dans l'article 5 de la Convention de Vienne (16). Ce principe reflète d'ailleurs la répartition des compétences effectuée par les règles constitutionnelles : à l'exception peut-être de la République fédérale allemande, où l'exclusivité du treaty-making power des Länder dans leur sphère de compétences n'a pas été réfutée de façon décisive, toutes les constitutions fédérales habiliter le

14. Voir par exemple BERNIER, p. 32 ; GHOSH, pp. 24-26 ; WILDHABER, numéros 138 et 140.

15. Le même principe fondamental a d'ailleurs conduit à l'adoption de l'article 46 de la Convention de Vienne, par lequel la possibilité d'invoquer les règles de droit interne pour justifier l'invalidation des traités a été limitée aux hypothèses de violation manifeste d'une règle d'importance fondamentale.

16. Voir à ce propos United Nations Conference on the Law of Treaties, Doc. A/Conf. 39/11, 1969, Summary Records, p. 62.

gouvernement central à conclure des traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence des Etats membres (17).

La situation est cependant loin d'être aussi claire en ce qui concerne les pouvoirs qu'il convient de reconnaître aux Etats membres. Force est en effet de constater que les hésitations sont nombreuses quant au critère qui pourrait permettre de déterminer avec précision l'existence d'une capacité internationale des composantes d'une fédération. Les réponses qui ont été proposées portent indubitablement la marque d'un univers au sein duquel les acteurs étatiques jouissent d'une situation à nulle autre semblable : nombre d'entre elles constituent un pur décalque des conditions de la capacité internationale des Etats. Certains voient par exemple l'élément-clef dans le concept de souveraineté et cherchent à déterminer si celle-ci peut-être divisée (18). Mais leurs tentatives procèdent souvent de conceptions excessivement théoriques et ne sont pas exemptes d'une certaine circularité (19). Dans le monde

17. Voir infra, section 2.

18. Voir par exemple H. KELSEN, General Principles of International Law, 2e éd., New York, Holt, Rinehart and Co., 1966, pp. 260-261 ; J.L. KUNZ, Une nouvelle théorie de l'Etat fédéral, Rev. dr. int. lég. comp., vol. 11, 1930, 835 ; vol. 12, 1931, et p. 280 ; L. LE FUR, L'Etat fédéral et la confédération d'Etats, Paris, Marshal et Billard, 1986 ; A. ROSS, A textbook of International Law

19. Pour une analyse détaillée des différentes théories, voir BERNIER, pp. 17-24 ; DI MARZO, pp. 4-12 ; LEJEUNE, pp. 18-27.

d'interdépendance qui caractérise notre époque, la souveraineté des Etats n'a rien d'un absolu ; bien souvent elle ne représente guère plus qu'une illusion, ou tout au mieux, qu'une revendication. Même en droit international, où le rôle des Etats reste pourtant déterminant, les excès que ce concept a pu légitimer ont provoqué sa remise en question (20). Son utilité descriptive n'est guère plus grande pour ce qui est des fédérations contemporaines, caractérisées par un enchevêtrement des compétences et des moyens d'action tellement poussé qu'il rend inutiles voire absurdes les catégorisations excessivement théoriques. Quel peut être l'apport de la notion de souveraineté à notre compréhension d'un phénomène comme le développement d'un "unitarische Bundesstaat", dépeint par Konrad Hesse (21)? Ceux qui considèrent que le concept peut encore avoir une certaine actualité préfèrent y voir une notion essentiellement relative, trop fluctuante en tout cas pour servir de base à des raisonnements déductifs (22). D'ailleurs, lorsqu'il est utilisé pour déterminer la capacité internationale des Etats fédérés, le concept de souveraineté se résume parfois à un bien mince paravent : ainsi, après avoir proclamé de façon solennelle que

20. Voir en général L. WILDHABER, Sovereignty and International Law, in R.St.J. Macdonald et D. M. Johnston (eds.), The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy, Doctrine and Theory, La Haye, Boston, Lancaster, Nijhoff, 1983, 425-452.

21. Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe, Müller, 1962,

22. WILDHABER, op. cit., p. 444.

"... treaty-making power of a nation without sovereignty is like the play of Hamlet without the Prince of Denmark" (23),

R.C. Ghosh n'en assimile pas moins la souveraineté à la notion de "self-government" en politique étrangère comme dans les affaires nationales, ce qui le conduit à passer en revue les dispositions constitutionnelles de différents Etats fédéraux (24) ; on est donc loin, en fin de compte, d'un critère spécifique de droit international (25). Enfin, il est bon de rappeler que l'adéquation entre souveraineté et capacité internationale n'est pas à l'abri de toute critique. On a connu plusieurs précédents d'entités admises à participer à certaines activités internationales sans pour autant répondre aux canons de la souveraineté ; ce fut notamment le cas pour les Dominions de l'Empire britannique (26).

23. R.C. GHOSH, op. cit., p. 22.

24. Ibid., pp. 6-21.

25. A. ROSS aboutit au même genre d'impasse. Voir A Textbook of International Law, Londres, Longmans, Green and Co, 1947, pp. 32-47 et 104 ; voir aussi DOEKER, op. cit., pp. 104-105.

26. Voir à ce propos A.B. KEITH, The International Status of the Dominions, Journal of Comparative Legislation and International Law, vol. 5, 1923, p. 165 et s. ; F.R. SCOTT, The British Commonwealth of Nations, A.J.I.L., vol. 21, 1927, pp. 99 et s. ; J.E. FAWCETT, The British Commonwealth in International Law, Londres, Stevens, 1963 ; O.J. LISSITZYN, Territorial Entities other than Independent States in the Law of Treaties, R.C.A.D.I., vol. 125, 1968, 1-92, spécialement pp. 51-82.

Dans une large mesure, le même vice de circularité affecte les raisonnements basés sur la notion de personnalité internationale : à quoi bon affirmer que

"les Etats membres d'une fédération ne sont habilités à conclure des traités que dans la mesure où ils possèdent une certaine personnalité internationale",

comme le fait E. Weiser (27), alors que l'on fait en général de la capacité de traiter avec les Etats étrangers l'indice par excellence de la personnalité internationale (28)? Pareil raisonnement équivaut très précisément à une inversion des données du problème car, comme l'a fait remarquer Kelsen, la personnalité juridique est un concept essentiellement formel, dont on ne saurait déduire la titularité d'un droit précis (29).

On peut se demander s'il n'y a pas à la base de ces hésitations un problème fondamental de méthode. Il semble en effet dangereux - peu réaliste en tout cas - de chercher à tirer des conclusions

-
27. Op. cit., p. 108. On trouve le même genre de raisonnement chez D. TURP, L'arrêt Bazylo v. Collins et la nature juridique des ententes internationales du Québec, Revue québécoise de droit international, vol. I, 345-357.
 28. Voir par exemple le rapport de J.L. BRIERLY in Yearbook of the International Law Commission, vol. 2, 1950, p. 230. La circularité de ce genre de raisonnement a été notée par W. Wengler : voir à ce propos Agreements of States with Other Parties than States in International Law, Revue Hellénique de droit international, vol. 8, 1955, 114-130.
 29. Principles of International Law, p. 245.

radicales de concepts déterminés a priori et par trop abstraits. On risque de la sorte d'aboutir à des résultats difficilement utilisables. Il suffit, à titre d'illustration extrême de cette tendance, de rappeler le raisonnement de Calhoun qui, au départ du principe de l'indivisibilité de la souveraineté, en arrivait à cette conclusion paradoxale que l'Etat fédéral ne pouvait pas exister : soit la souveraineté appartenait au gouvernement central et l'on avait affaire à un Etat unitaire, soit elle appartenait aux Etats membres et l'on se trouvait en présence d'une confédération (30). L'utilité de ce genre de construction théorique est pour le moins douteuse ; il est difficile de prétendre qu'elles contribuent à approfondir notre connaissance du fait fédéral.

De façon plus réaliste, on tend maintenant à délaisser les considérations générales sur l'Etat, la souveraineté ou la personnalité internationale au profit d'une conception selon laquelle c'est avant tout au droit constitutionnel national qu'il appartient de déterminer à quelles conditions les composantes d'une fédération peuvent prétendre agir sur la scène internationale. Les travaux de la Convention de Vienne sur le droit des traités vont clairement dans ce sens, même s'il a finalement été décidé de ne pas inclure dans la

30. Voir A Discourse on the Constitution and Government of the United States, in The Works of John C. Calhoun, édité par R.C. CRALLE, 1958.

convention même une disposition spécifique à ce propos (31). L'article 5 omet d'ailleurs prudemment toute référence à la souveraineté ou à l'indépendance des Etats (32). Commentant par la suite les longs échanges de vues auxquels cette disposition a donné lieu, P. Reuter a souligné fort justement que leur intérêt principal était de confirmer qu'il n'existait pas à proprement parler dans le droit international moderne un corps de règles relatives aux structures fédérales :

"Il est vrai qu'à propos de certaines questions fondamentales de droit international, on fait mention des problèmes soulevés par les structures fédérales, ainsi en ce qui concerne la conclusion des traités et les mécanismes de la responsabilité internationale. Mais cela provient de ce que certains Etats ont éprouvé des difficultés de fait à respecter les règles générales du droit international ; mais ces règles n'ont pas été changées pour autant et on n'a vu apparaître à cette occasion aucune règle spécifique concernant certaines structures fédérales." (33)

Cela ne signifie toutefois ni que le droit international se désintéresse complètement du problème, ni que les Etats jouissent à cet égard d'une marge de manoeuvre illimitée. L'hypothèse d'un renvoi

31. Voir les auteurs cités à la note 3.

32. Voir à ce propos STEINBERGER, op. cit., pp. 415-416.

33. Op. cit., p. 202.

pur et simple au droit national avancée par certains auteurs (34) mérite d'être nuancée. Comme l'a noté Y. Lejeune, elle exprime par un raccourci maladroit une vérité élémentaire : pour que le droit international puisse ériger des entités autonomes en sujets du droit international,

"il faut d'abord que ces entités existent et puissent, en vertu du droit constitutionnel fédéral, manifester leur présence dans l'arène internationale." (35)

Préalable obligé de l'action internationale autonome des composantes de la fédération, cette habilitation constitutionnelle ne suffit cependant pas. Pour déboucher sur des résultats concrets, elle doit être accompagnée d'une acceptation par la communauté internationale (36) car celle-ci pourrait se refuser à établir des rapports directs avec des autorités décentralisées, de même qu'elle choisit parfois d'ignorer certaines structures qui revendiquent un caractère étatique.

34. Voir par exemple R.J. DELISLE, Treaty-Making Power in Canada in Ontario Advisory Committee on Confederation, Background Papers and Reports, Toronto, Queen's Printer, 1967, p. 263 ; F. VAN DE CRAEN, The Federated State and its Treaty-Making Power, R.B.D.I., vol. 17, 1983, p. 381 ; W. LEISNER, A propos de la répartition des compétences en matière de conclusion des traités dans la R.F.A., AFDI, 1960, 291-321, p. 293.

35. Op. cit., n° 287, p. 385.

36. Voir par exemple REUTER, loc. cit. ; BEIRLAEN, op. cit., p. 176 ; E. DAVID, La responsabilité des Etats fédéraux dans les relations internationales, R.B.D.I., vol. 17, 1983, pp. 486-487 ; D. GREIG, International Law, Londres, Butterworths, 1970, p. 75 ; E. WEISER, op.cit., p. 13.

Dans son rapport sur le droit des traités, Sir Humphrey Waldock fait de la reconnaissance par les Etats tiers une des conditions de la capacité conventionnelle des Etats fédérés (37). Mais parler de reconnaissance est peut-être trop limitatif. Le problème n'est pas de savoir si les Etats membres d'une fédération peuvent ou doivent être reconnus par les Etats tiers - ce qui nous contraindrait à entrer dans la controverse sur le caractère constitutif ou déclaratoire de cet acte (38). On réduirait de la sorte à un contenu essentiellement formel une affirmation que sa portée rattache d'avantage à une constatation élémentaire de sociologie des relations internationales : la capacité d'un Etat membre se réduirait à peu de chose si les Etats tiers refusaient d'entrer en rapports directs avec lui (39) ; on imagine aussi difficilement que les responsables nationaux puissent décider seuls de la participation des composantes d'une fédération à un traité

37. L'article 3 § 2 de son projet stipulait que

"... Un Etat membre d'une fédération ou d'une union auquel la constitution confère le pouvoir de conclure directement des accords avec des Etats étrangers peut posséder la capacité internationale d'être partie aux traités :

- i) s'il est membre de l'Organisation des Nations Unies, ou
- ii) si l'Etat fédéral ou l'union et l'autre ou les autres Etats contractants reconnaissent qu'il possède une personnalité internationale propre."

38. Voir à ce propos BERNIER, op. cit., pp. 74-81.

39. WILDHABER, op. cit., p. 264.

multilatéral ou de leur représentation au sein d'une organisation internationale (40).

Les gouvernements des composantes des fédérations en sont d'ailleurs les premiers conscients : la "guerre des drapeaux" et les querelles parfois mesquines qui marquent leurs tentatives d'affirmation internationale témoignent du besoin qu'ils ressentent de donner un éclat particulier à leur présence afin de faire admettre leur capacité d'action autonome sur la scène internationale. Cela n'est pas toujours facile, car les Etats tiers ne sont pas toujours enclins à s'aventurer sur un terrain relativement peu sûr ; le Québec en a fait l'expérience parfois amère après les succès initiaux des années soixante (41). Aux hésitations politiques s'ajoutent des incertitudes juridiques : à quoi bon s'engager dans des contacts avec des entités aux compétences imprécises? Il est tout aussi difficile de chercher à accommoder les exigences parfois contradictoires du gouvernement central et des gouvernements régionaux ; c'est en partie ce qui explique la réticence de nombreux Etats tiers aux solutions fatalement hybrides par lesquelles se reflète au niveau international le caractère composite de la fédération : il suffit ici de rappeler les difficultés suscitées par les clauses fédérales ou le problème de

40. Voir en ce sens l'intervention de M. Jimenez de Arechaga à la 12e séance plénière de la conférence des Nations Unies sur le droit des traités, § 22.

41. Voir en général A. PATRY, Le Québec et le monde, op. cit.,

la participation des Etats fédérés aux organisations internationales (42). Les gouvernements fédéraux eux-mêmes se montrent parfois les plus réticents à l'idée de nouer des relations directes avec des autorités décentralisées d'autres pays, sans doute parce qu'ils redoutent l'établissement de précédents qui pourraient être invoqués à leur encontre : l'Inde et l'Union soviétique ont ainsi refusé d'admettre la procédure de "prise d'acte" (43) mise au point en Belgique pour les accords culturels (44).

De même que l'assentiment de la communauté internationale, l'attribution de compétences aux Etats fédérés par le droit constitutionnel doit être considérée comme une condition qui dépasse le simple cadre formel. Reuter a d'ailleurs montré que ces deux notions étaient deux facettes d'une règle de base du droit international, le principe d'effectivité :

"C'est d'ailleurs bien là la vraie argumentation présentée à l'encontre de la prétention soviétique de voir reconnaître de plein droit la personnalité internationale des républiques associées au sein de l'U.R.S.S. : celles-ci ne constituent pas effectivement des centres de décision politiquement autonomes et la concession faite à San Francisco en faveur de la Biélorussie et de l'Ukraine ne saurait être étendue de plein droit. (...) Le principe d'effectivité n'a pas pour seul objet d'écarter l'opposabilité des situations basées sur une

42. Voir supra, chap. 7.

43. Ibid., section 4.3.

44. Rapport d'activité du Commissariat Général aux relations internationales de la Communauté française, 1984, pp. 147-148.

fiction, sur une apparence trompeuse ... : il a des conséquences plus larges, car il exige une certaine stabilité, une certaine plénitude. Il ne suffit pas que les constitutions fédérales laissent aux entités composantes une compétence quelconque extrêmement limitée, pour que des Etats tiers soient obligés de la reconnaître." (45)

Bien mieux que les concepts de souveraineté ou de personnalité internationale, ces deux éléments de base de la capacité internationale des composantes d'une fédération - octroi d'une compétence à cette fin par le droit national, acceptation de cette réalité par la communauté internationale - reflètent un des éléments cardinaux de la réalité internationale, le rôle prépondérant des Etats dans l'élaboration des règles de droit. Le phénomène d'étatocentrisme dénoncé par certains (46) reste extrêmement important au niveau de la production des règles de droit. Car dans ce système décentralisé qu'est l'ordre juridique international, les Etats sont au moins autant les créateurs des normes juridiques que leurs destinataires ; leur mainmise sur le droit des gens n'a été que partiellement altérée par l'apparition de nouveaux sujets de droit

45. Op. cit., pp. 214-215.

46. Voir par exemple O. YOUNG, The Actors in World Politics, in J. ROSENAU, V. DAVIS et M. EAST (eds.), The Analysis of International Politics, New York, Free Press, 1972, 125-144.

(47). Ce contrôle apparaît nettement en ce qui concerne l'action internationale des composantes de la fédération : c'est à chaque Etat fédéral qu'il appartient de déterminer quelle marge de manoeuvre il entend leur laisser à ce niveau ; pour être suivie d'effet, cette décision devra toutefois être acceptée par les Etats tiers.

Ce rôle créateur apparaît d'ailleurs nettement dans ce que Guy de Lacharrière a appelé la "politique juridique extérieure" des Etats, c'est-à-dire leur politique à l'égard du volet juridique de leurs relations internationales (48). Les débats relatifs à la capacité internationale des composantes d'une union fédérale sont extrêmement révélateurs. Certains Etats estiment en effet qu'il est de leur intérêt de voir reconnaître cette capacité, fût-ce sous une forme limitée ; d'autres tentent au contraire de s'opposer autant que faire se peut à cette évolution. Ces deux tendances sont apparues au grand jour à l'occasion de la préparation de la Convention de Vienne sur le droit des traités et plus spécialement de son article 5 (49). Chose curieuse, on trouvait des fédérations dans les deux camps. L'Union

47. Voir à ce propos les réflexions de J. VERHOEVEN, L'Etat et l'ordre juridique international, in Rapports belges au Xe Congrès international de droit comparé, Bruxelles, Bruylant, 1978, 61-83, ainsi que K.R. LEGG et J.F. MORRISON, Politics and the International System: An Introduction, Londres, Harper and Row, 1971, pp. 213-233.

48. La politique juridique extérieure, Paris, Economica, 1983.

49. Voir à ce propos les études citées supra à la note 3.

soviétique voyait là une possibilité de faire accéder à la vie internationale tous ses Etats membres, en plus de la Biélorussie et de l'Ukraine, tandis que les représentants canadiens, échaudés par les initiatives québécoises, ont au contraire été les grands artisans de l'abandon de toute référence spécifique à la situation des Etats fédéraux (50).

Le contraste entre ces deux positions est peut-être plus apparente que réelle car dans la réalité des faits, l'Union soviétique semble partagée entre ses objectifs théoriques et des craintes plus immédiates : tout en souhaitant améliorer sa capacité d'action internationale, elle est de façon évidente préoccupée des tendances centrifuges qui pourraient voir le jour si d'aventure la capacité d'action internationale autonome des républiques devait devenir réalité. De là sans doute les réticences dont elle fait montre dans ses relations avec les entités décentralisées d'autres Etats. Cette attitude est commune à la plupart des fédérations, qui redoutent qu'un libéralisme excessif à ce niveau n'aboutisse à un démembrement ou un affaiblissement de leur politique étrangère. On note par exemple que trois fédérations particulièrement composites - l'Inde, la Yougoslavie et l'Union soviétique - figuraient au premier rang des pays qui ont

50. Voir par exemple United Nations Conference on the Law of Treaties, DOC A/Conf. 39/11, 1969, Summary Records, Records of the 11th meeting, pp. 62 ; second session, DOC A/Conf. 39/11 add., p. 6.

refusé dans un premier temps d'admettre les implications internationales de la réforme de l'Etat belge et de négocier directement avec les responsables communautaires (51). Sans doute aussi les nombreuses références dans les travaux préparatoires de la Convention de Vienne sur le droit des traités au fait que les Etats tiers ne devaient pas être "encouragés" ou "forcés" à interpréter les dispositions constitutionnelles des Etats fédéraux (52) répondaient-elles à la même motivation : à n'en pas douter, l'idée de prêter le flanc aux interventions des autres Etats inquiétait bon nombre de gouvernements fédéraux. Il est vrai que le soutien français à la politique d'affirmation internationale du Québec n'a pas dû contribuer à apaiser ces craintes...

51. Rapport d'activité du C.G.R.I., 1984, p. 148.

52. Cf supra note 37 et Summary Records, second session, p. 12, pour les remarques du délégué suisse.

2. Des dispositions nationales restrictives

Le fait que les constitutions nationales tendent à centraliser les instruments traditionnels de la politique étrangère n'a en soi rien de surprenant. Dans son étude sur l'origine des fédérations, W. Riker a avancé l'hypothèse que la volonté de présenter un front uni face à l'environnement extérieur - que ce soit pour réagir à une menace militaire ou pour jouer un rôle accru sur la scène internationale - avait joué un rôle décisif dans l'apparition de toutes les structures fédérales (53). Ce jugement ne saurait par hypothèse rendre compte de la situation d'Etats contraints par des pressions centrifuges d'adopter une structure plus ou moins fortement décentralisée, comme la Belgique ou l'Espagne, et il néglige d'autres facteurs de poids comme l'intégration économique. En dépit de son côté excessif, il renferme toutefois une incontestable part de vérité : lorsque différents Etats ont choisi de renforcer les liens qui les unissaient, c'était souvent pour agir de concert sur la scène internationale, avec la conviction qu'ils auraient ensemble un impact plus important sur leur environnement que s'ils agissaient en ordre dispersé.

53. Federalism: Origin, Operation, Significance, Boston, Little, Brown and Cy, 1964, Chap. 2.

"If we are to be one nation in any respect, it clearly ought to be in respect to other nations" (54),

écrivait John Madison peu avant la Convention de Philadelphie. Même là où le fédéralisme a pour origine un mouvement décentralisateur, le souci de garder à l'Etat une forme de cohésion internationale a abouti à des résultats semblables. On semble toucher là une des clefs de voûte de l'édifice institutionnel fédéral : certains voient dans la centralisation du contrôle des relations extérieures un des critères essentiels de la distinction entre fédérations et confédérations. L'argument est d'ailleurs utilisé au niveau politique pour exploiter la menace d'une dissolution de l'Etat contre toute tentative de décentralisation à ce niveau (55). "Einheit nach aussen, Vielfalt nach innen" : le mot d'ordre utilisé en 1848 lors de la création de l'Etat fédéral en Suisse est resté d'actualité.

54. The Federalist, n° 42.

55. Le Gouvernement canadien a recouru plusieurs fois à cet argument :

"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."

Cité par H. LAWFORD, Canadian Practice in International Law 1964, A.C.D.I., Vol. 4, 1966, p. 238.

Si l'idée n'a pas toujours été exprimée clairement dans les textes constitutionnels, c'est bien souvent parce que le principe paraissait d'une évidence telle que l'on pouvait omettre d'en faire mention. D'ailleurs, les échanges internationaux n'ont pas toujours eu l'ampleur qu'ils connaissent à l'heure actuelle, de sorte que le problème n'a eu pendant longtemps qu'un intérêt avant tout théorique. Là où existent des dispositions constitutionnelles plus précises, elles sont marquées par une volonté centralisatrice indéniable, qui affecte les formes les plus classiques de relations internationales. Le pouvoir de conclure des accords internationaux, vecteur classique de la politique étrangère, figure souvent au premier rang des attributions des autorités fédérales (56). Le souci d'affirmer la main-mise fédérale en la matière est parfois exprimé en des termes dépourvus de toute ambiguïté. La formulation de l'article 8 de la Constitution suisse est tout à fait significative à cet égard :

"La confédération seule a le droit de déclarer la guerre et de faire la paix, ainsi que de conclure avec les Etats étrangers des alliances et des traités ..."

La loi spéciale de réformes institutionnelles votée en Belgique en 1980, tout en organisant l'association des autorités régionales à la négociation des accords internationaux, prend le soin de préciser que

56. Art. 32 (1) et 59 de la Loi fondamentale allemande ; art. 85 §5 et 102 §8 de la constitution suisse ; art. II, section II, §2 de la constitution américaine, art. 10 §2 et 65 §1 de la constitution autrichienne ; art. 14 de la constitution indienne ; art. 8,I de la constitution brésilienne.

"le Roi (reste) le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de l'article 68 de la Constitution" (57). La volonté centralisatrice est tout aussi évidente en ce qui concerne la représentation diplomatique et consulaire (58). En Suisse, par exemple, l'Assemblée fédérale a refusé sa garantie à un projet de constitution du canton d'Uri qui prévoyait la possibilité de "relations diplomatiques" et d'échanges de correspondance avec les autorités étrangères (59). Certains textes constitutionnels vont même jusqu'à prévoir des dispositions explicites pour réserver à la fédération les questions qui ont trait à la participation aux organisations internationales (60).

Il arrive aussi que les mêmes motivations aboutissent à des prescriptions nettement restrictives en ce qui concerne les activités autonomes que pourraient avoir les Etats membres de la fédération. Selon l'article I, section 10, de la Constitution américaine,

-
57. Art. 81. L'art. 68 prévoit, rappelons-le, que "le Roi ... fait les traités de paix, d'alliance et de commerce."
58. Art. 65, § 1 de la Constitution autrichienne ; art. II, sec. 2, §2 et art. II, sec. 3 de la constitution américaine, art. 59 (1) de la loi fondamentale allemande, articles 315,5 et 337,3 de la constitution yougoslave.
59. Y. LEJEUNE, Le statut international des collectivités fédérées, op. cit., pp. 192-193.
60. Voir par exemple l'art. 246, 7e clause, de la constitution indienne et l'article 8, I, de la constitution brésilienne de 1967.

"No State shall enter into any treaty, Alliance or Confederation ... No State shall, without the consent of the Congress, ... enter into any Agreement or Compact with another State, or with a foreign Power."

La constitution suisse, qui compte pourtant parmi les plus libérales 2 ce point de vue, prend le soin de spécifier que "les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral." (61).

On pourrait prolonger l'énumération, au risque de la rendre fastidieuse. Mais l'impression d'ensemble qui se dégage à l'issue de ce rapide tour d'horizon est suffisamment claire pour que nous nous arrêtions à ce stade. Il serait toutefois dangereux de prétendre tirer des conclusions décisives de ces tendances centralisatrices. Les raisons qui doivent nous inciter à la prudence sont de deux ordres. Les possibilités d'actions autonome formellement reconnues aux composantes de certaines fédérations - on pense bien sûr à la Suisse et à la République fédérale allemande - démontrent à tout le moins que, pour indéniables qu'elles soient, ces tendances ne sont pas sans exceptions. Les pressions centrifuges qui mettent à mal le contrôle des relations internationales par le pouvoir central dans des Etats comme la Belgique ou le Canada vont dans le même sens. A bien des égards, il s'agit là de deux aspects d'un même courant, qui tend à

61. Art. 10, §1. "Toutefois, précise le §2, les cantons peuvent correspondre avec les autorités inférieures et les employés d'un Etat étranger."

reconnaître aux autorités décentralisées un certain contrôle sur le prolongement externe des compétences qui leur sont reconnues dans l'ordre interne. Cette forme de parallélisme entre compétences internes et externes est analysée à la section 2.1. Même lorsque le principe de ce parallélisme est admis, il est cependant de règle de prévoir une exception en ce qui concerne les relations à caractère plus spécialement "politique" ; ce dernier point paraît suffisamment intéressant pour que l'on s'y attarde (section 2.2.).

2.1. Le parallélisme des compétences et ses implications

Nous avons vu que certains Etats avaient cru nécessaire, pour sauvegarder l'équilibre fédéral, de compenser les effets déstabilisateurs que pourraient avoir la centralisation des relations extérieures par ce que l'on a appelé la théorie des compartiments étanches. L'idée de base de ce principe consiste à affirmer que les relations avec le monde extérieur ne doivent en rien compromettre la stabilité de la répartition des compétences législatives entre le pouvoir central et les Etats membres de la fédération. De là découle notamment le rejet dans certains pays d'un chef de compétence propre

en vue de la mise en oeuvre des obligations internationales de l'Etat (62).

La même logique préside parfois à l'affirmation de la nécessité d'un contrôle par les autorités décentralisées de la dimension internationale des matières dont elles ont la maîtrise dans l'ordre interne. Traduite en termes plus précis, elle aboutit à leur reconnaître dans leur sphère de compétence le droit à une action internationale autonome, qui prendra par exemple la forme de traités conclus en leur nom propre. Cette possibilité est expressément reconnue par les constitutions allemande (63) et suisse - fût-ce à titre exceptionnel, comme l'affirme cette dernière (64). Elle a également été invoquée dans des Etats comme le Canada et la Belgique, où la combinaison de dispositions constitutionnelles imprécises et de fortes pressions centrifuges a favorisé l'éclosion de revendications assez fortes à cet égard.

Le parallélisme entre compétences internes et externes semble parfait en Allemagne, à en croire le texte de la Loi fondamentale, qui autorise les Länder à conclure des traités avec les Etats étrangers "dans la mesure où (ils) sont habilités à légiférer". La Constitution

62. Voir supra, Chapitre 2.

63. Art. 32, §3.

64. Art. 9.

suisse est a priori plus restrictive, puisqu'elle n'envisage de traités cantonaux que dans des matières comme "l'économie publique, les rapports de voisinage et de police." Le contraste est toutefois plus apparent que réel, car une grande partie de la doctrine suisse soutient que cette énumération est essentiellement exemplative et que les cantons sont en droit de conclure des traités dans tous les domaines qui relèvent de leur compétence (65). La pratique internationale "ne contredit pas" ces conclusions, si l'on en croit l'étude fouillée de Yves Lejeune (66).

Le versant négatif de l'idée de parallélisme devrait logiquement conduire à l'exclusion de toute intervention centrale dans les domaines de compétence régionale par le biais des relations internationales. Cette solution a failli triompher en Allemagne, puisqu'une première mouture de la loi fondamentale prévoyait explicitement que le droit de conclure des traités devait être

65. J.-F. AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, tome Ier, Neuchâtel et Paris, Ides et Calendes et Dalloz, 1967, p. 258 ; E. HIS, De la compétence des cantons suisses de conclure des traités internationaux, spécialement concernant la double imposition, R.D.I.L.C., 1929, 454-479, pp. 462-473, et les auteurs cités. Voir toutefois L. WILDHABER, Rapport suisse au colloque de la Société belge de droit international sur Les Etats fédéraux dans les relations internationales, R.B.D.I., Vol. XVII, 1983, 119-137, p. 125, pour qui cette interprétation prive de sens l'article 9 de la constitution. Voir aussi, du même auteur, Treaty-Making Power and Constitution, op. cit., p. 318.

66. Le statut international des collectivités fédérées ..., op. cit., pp. 118-124.

déterminé en fonction de la répartition des compétences législatives. Même si la disposition en question a finalement été écartée (67), de nombreux auteurs soutiennent que la compétence du Bund en matière de relations extérieures est limitée et que, en règle générale, il ne peut intervenir dans la sphère de compétence des Länder (68) - exception faite pour ce qui est des traités à caractère politique (69). En pratique, toutefois, les Länder et le Gouvernement fédéral sont arrivés à un accord (l'accord de Landau) par lequel la fédération se voit autoriser à intervenir dans une série de matières qui relèvent des compétences législatives des Länder (70). En Suisse, une controverse semblable a mis aux prises deux écoles : les "fédéralistes", partisans d'un parallèle strict entre la répartition des compétences législatives et le droit de conclure des traités, et les "centralistes", tenants d'un treaty-making power illimité. Tant

67. Voir le récit in WEISER, op. cit., pp. 127-129. Une proposition analogue a été formulée en Suisse au moment de l'élaboration de la constitution de 1848. Voir E. HIS, op. cit., pp. 458-59.

68. WEISER, Ibid., pp. 130-133.

69. Infra, point 1.2.

70. L'accord prévoit toutefois que le consentement des Länder concernés doit être obtenu avant de conclure un accord international relatif à ces matières. Bund et Länder ont tenu à préciser que la valeur de l'arrangement est avant tout pratique et qu'il n'implique pas de leur part une renonciation à leurs positions respectives. Voir sur ce point W. LEISNER, A propos de la répartition des compétences en matière de conclusion des traités dans la R.F.A., A.F.D.I., 1960, 291-312.

la pratique que la jurisprudence semblent refléter les vues de ces derniers (71).

L'idée de parallélisme des compétences a aussi été invoquée, avec plus de constance encore, dans les Etats où les dispositions constitutionnelles sont imprécises ou font carrément défaut. Cela a été le cas au Canada et en Australie, dont les constitutions, adoptées à un moment où Londres entendait conserver la maîtrise des relations extérieures de l'Empire, ne spécifiaient évidemment pas quelle était l'autorité compétente pour la conclusion des traités ou pour la représentation internationale de l'Etat ; ces fonctions relevaient des pouvoirs discrétionnaires dont le monarque en personne avait l'exercice. Très tôt, alors qu'il ne s'agissait encore que de savoir qui, des Etats et des Provinces ou du pouvoir central, devait conseiller la Couronne dans l'exercice de ses prérogatives internationales, plusieurs incidents ont montré que les composantes des deux fédérations entendaient contrôler le prolongement extérieur de leurs compétences et qu'à cette fin, ils ne renonçaient pas à toute communication directe avec la métropole (72). Etats et

71. Voir l'analyse de la doctrine in J. HUBER, Le droit de conclure des traités internationaux, Lausanne, Payot, 1951, 65-69, et L. WIDHABER, Treaty-Making Power and Constitutions, op. cit., n° 170.

72. Voir à ce propos A.B. KEITH, Responsible Government in the Dominions, 2e éd., Oxford, Clarendon Press, 1928, pp. 611-621 ; G. DOEKER, The Treaty-Making Power in the Commonwealth of Australia, La Haye, Nijhoff, 1966, pp. 40-51.

Provinces ont d'ailleurs conservé leurs propres agents à Londres (73).

De façon lente mais constante, les colonies se sont toutefois affranchies de la tutelle impériale. Tout d'abord conseillers du Cabinet britannique, puis représentants de la Couronne, leurs délégués se sont finalement vus accorder le droit d'agir en leur nom propre lorsque seuls les intérêts des Dominions étaient en jeu. Hâtée par la Première guerre mondiale, cette évolution trouvera son point final avec la Conférence impériale de 1926 et le Statut de Westminster, qui proclame l'égalité des membres du Commonwealth (74). Du point de vue

-
73. Voir H. GORDON SKILLING, Canadian Representation Abroad, from Agency to Embassy, Toronto, The Ryerson Press, 1945, chap. 1 et 2 ; Barbara R. PENNY, Establishing a Nineteenth Century Government Office - The Australian Agencies-General, Australian Journal of Public Administration, Vol. 22, 1963, 178-198.
74. Sur cette évolution, voir en général DOEKER, op. cit., Chapitres 1 et 2 ; KEITH, op. cit., 840-927 ; Ibid., The Dominions as Sovereign States; Their Constitutions and Governments, Londres, MacMillan, 1938, 3-33 ; M.H.M. KIDWAI, International Personality and the British Dominions: Evolution and Accomplishment, Univ. of Queensland Law Journal, Vol. 9, 1975, 76-117. Pour l'Australie : D.P. O'CONNELL, The Evolution of Australia's International Personality, in O'CONNELL (ed.), International Law in Australia, Londres, Stevens, 1965, 1-34 ; L. ZINES, The Growth of Australian Nationhood and its Effect on the Powers of the Commonwealth, in Commentaries on the Australian Constitution - A Tribute to Geoffrey Sawer, Sydney, Butterworths, 1972. Pour le Canada : A.-M. JACOMY-MILLETTE, L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada, Paris, L.G.D.J., 1971, pp. 5 à 40. Voir aussi N.A.M. Mc KENZIE, Treaty-making Power in Canada, A.J.I.L., 1925, pp.

(Suite page suivante)

juridique, ce processus empirique d'accession à la personnalité internationale est source d'incertitude. Il est difficile de déterminer avec précision l'événement qui a marqué la rupture définitive avec le statut colonial (75). On est arrivé de la sorte à une situation assez paradoxale : personne ne conteste que le Canada ou l'Australie soient maintenant des Etats souverains, disposant du droit de conduire leur propre politique étrangère, mais les autorités compétentes en la matière ne sont expressément désignées par aucun texte.

Etant donné cette lacune, c'est au transfert de la Prérogative royale que se sont attachées la plupart des réflexions sur le problème. Au moins l'article 61 de la Constitution australienne prévoit-il que le pouvoir exécutif est exercé au nom de la Reine par le Gouverneur général ; on en a donc conclu que c'est à celui-ci - et par voie de conséquence au Gouvernement fédéral - qu'il appartient de

(Suite)

489 et s. et J.-Cl. BONENFANT, Le développement du statut international du Canada in P. PAINCHAUD (ed.), Le Canada et le Québec sur la scène internationale, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1977.

75. La Cour suprême canadienne s'est contentée d'une formule évasive qui situe ce tournant "entre la signature séparée du Traité de Versailles en 1919 et le Statut de Westminster de 1931". Re: Offshorne Mineral Rights of British Columbia, D.L.R., (1968), p. 353.

désigner les ambassadeurs ou de conclure les traités (76). L'émergence de la personnalité internationale de l'Australie et le développement de nouvelles conventions constitutionnelles ont donc eu une incidence marquée sur l'interprétation de dispositions constitutionnelles dont le sens était à l'origine plus restrictif (77). C'est ce que semble avoir voulu exprimer le juge Isaacs dès 1926 dans The Commonwealth v. Krellinger and Fernan Ltd:

"We know and all the world knows, and we cannot in interpreting modern constitutions of the Empire ignore, the tremendous advances in the status of the Dominions within the Empire even before 1900. (...) Constitutions made, not for a single occasion, but for the continued life and progress of the Community, may and indeed must be affected in their general meaning and effect by what Lord Watson ... calls "the silent operation of

-
76. Voir par exemple les observations du Juge Latham in Rex v. Burgess, C.L.R., vol. 55, 1936, 624, p. 644. Voir aussi l'arrêt Koowarta, A.L.R., vol. 39, 1982, 417, pp. 470 et 499 et H. BURMESTER, The Australian States and Participation in the Treaty-Process, Federal Law Review, vol. 9, 1978, 257-83, p. 261 ; H.B. CONNELL, External Affairs Power and the Domestic Implementation of Treaties, A.F.A.R., vol. 54, 1983, 492-499, p. 492 ; M. CROCK, Federalism and the External Affairs Power, Melbourne University Law Review, vol. 14, 1983, 238-264, p. 240 ; P.H. LANE, External Affairs Power, A.L.J., vol. 40, 1966, 257-265, p. 258 ; J.A. THOMSON, A United States Guide to Constitutional Limitations upon Treaties as a Source of Australian Municipal Law, Univ. of Western Australia Law Review, vol. 13, 1977, 110-134, p. 112 et note 14.
77. Voir toutefois D. DAWSON, Commonwealth Prerogatives, in C. SAUNDERS e.a., Current Constitutional Problems in Australia, Canberra, Centre for Research on Federal Financial Relations, 1982, pp. 62-69, pour qui il ne s'agit pas à proprement parler d'un transfert des prérogatives royales, puisque ces dernières ne sont pas couvertes par l'art. 61.

constitutional principles". (78)

Les implications de cette évolution pour les compétences des Etats australiens sont toutefois loin d'être claires. Si l'on s'accorde généralement pour considérer que l'étendue du treaty-making power fédéral dépasse le cadre des matières pour lesquelles la fédération est compétente (79), il n'en va pas nécessairement de même en ce qui concerne la nature de ce pouvoir. Un des principaux experts constitutionnels australiens, Geoffrey Sawer, a fait remarquer qu'il était souhaitable à ce niveau, en Australie comme dans toutes les fédérations, d'avoir égard à la répartition des compétences législatives (80), notant entre autres qu'à la différence des dispositions relatives à la défense (81), les compétences fédérales au titre des "affaires extérieures" ne sont pas rendues exclusives par l'article 51 (XXIX) de la Constitution. Bien qu'il semble difficile de soutenir que la prérogative royale a été transférée aux Etats,

78. C.L.R., Vol. 37, 1926, 393, p. 413. Voir aussi les dicta du juge Mason dans Barton v. the Commonwealth, A.L.J.R., vol. 48, 1974, 161, p. 169 et, en général, ZINES, op. cit., pp. 35 s.

79. "The power of the federal executive to conclude treaties upon any subject-matter it sees fit is undoubted" affirme le juge Stephens dans Koowarta (p. 450).

80. Australian Constitutional Law in Relation to International Relations and International Law, in D.P. O'CONNELL (ed.), International Law in Australia, op. cit., 35-51, pp. 36-40. Voir aussi DOEKER, op. cit., pp. 211-213.

81. Art. 51 (6), 52 (2), 69 et 114.

Sawer suggère que l'on pourrait reconnaître à ceux-ci une compétence concurrente en matière de conclusion des traités (82).

L'idée d'un parallèle entre compétences exécutives et compétences législatives a d'ailleurs été utilisée autrefois - à d'autres fins, il est vrai - tant par le Cabinet impérial (83) que par le Gouvernement fédéral (84). Elle n'a toutefois guère trouvé d'écho dans la pratique, à tel point que l'on en a conclu que les Etats eux-mêmes avaient reconnu l'exclusivité des compétences fédérales (85). Il est d'ailleurs douteux que la jurisprudence admette ce parallélisme : dès 1936, le Chief Justice Latham affirmait de façon péremptoire que

"other countries deal with Australia and not with the States of the Commonwealth and this practice follows the evident intention of the

-
82. Il parle toutefois à ce propos de "bare legal power", dans la mesure où la possibilité de mettre en oeuvre cette compétence ne leur est pas reconnue (Ibid., p. 38.). De cette manière, la portée de la concession est évidemment limitée.
83. Dans l'affaire de la séquestration de l'équipage du navire hollandais Vondel. Voir à ce propos D.P. O'CONNELL, State Succession and Entry in a Composite Relationship, B.Y.I.L., vol. 39, 1963, p. 89.
84. Ibid., p. 83.
85. M.H.M. KIDWAI, External Affairs Power and the Constitutions of British Dominions, University of Queensland Law Journal, vol. 9, 1977, 167-187, pp. 183-184 ; H.B. CONNELL, International Agreements and the Australian Treaty Power, Australian Yearbook of International Law, 1968-69, 83-101, p. 88.

Constitution".(86)

Près de cinquante ans plus tard, le juge Murphy était encore plus explicite :

"Any purported treaty or agreement between any or all the Australian States and a foreign country is a nullity." (87)

Le Seas and Submerged Lands Case (88) a confirmé que la Haute Cour avait adopté une vision tout à fait opposée aux activités internationales des Etats (89).

La théorie de Sawyer est toutefois intéressante dans la mesure où elle s'efforce de prendre en considération les difficultés inhérentes à l'existence d'une structure fédérale, qui repose comme on le sait sur une certaine répartition des compétences entre le centre et les autorités régionales (90). Cette théorie a d'ailleurs rencontré un regain d'intérêt lors du retour au pouvoir des travaillistes conduits par M. Whitlam. L'Etat du Queensland, dont le

86. Rex v. Burgess, C.L.R., vol. 55, 1936, 608, p. 645.

87. Koowarta v. Bjelke-Petersen, A.L.R., vol. 36, 1982, 417, p. 469.

88. New South Wales v. the Commonwealth, A.L.R., vol. 8, 1975, 1.

89. Voir supra, Chapitre 3.

90. Il est aussi intéressant de noter que dans une étude précédente, le même auteur s'était fait l'avocat de conceptions plus restrictives. Voir Execution of Treaties in the Commonwealth of Australia, University of Queensland Law Journal, vol. 2, 1955, 297-303.

gouvernement comptait parmi les adversaires les plus acharnés du Gouvernement fédéral, a chargé une Commission spéciale de préparer un rapport sur la conclusion des traités, pour examiner par quelle manière l'on pouvait essayer de faire obstacle à l'activisme fédéral dans ce domaine. Dans ces circonstances, on ne sera pas surpris d'apprendre que ce rapport est arrivé à des conclusions assez favorables à l'existence de compétences internationales concurrentes, en soulignant notamment que rien dans la constitution ne permet de penser que les Etats aient été dépossédés des attributions embryonnaires qui leur étaient reconnues au moment de la fédération (91). On a là un bel exemple de la combinaison de motivations juridico-institutionnelles et politiques qui rendent toujours fluctuants les contours précis du pouvoir au sein des structures fédérales...

Etant donné les tensions importantes auxquelles le système institutionnel canadien doit faire face, il aurait été étonnant que des problèmes de même nature n'y voient pas le jour (92). Le volet

91. BURMESTER, op. cit., pp. 263-264, cite de larges extraits du rapport.

92. Pour un aperçu général de la controverse, voir A.-M. JACOMY-MILLETTE, L'Etat fédéré dans les relations internationales contemporaines ; le cas du Canada, A.C.D.I., 1976, pp. 3 et s. ; du même auteur, Aspects juridiques des activités internationales du Québec, in Le Canada et le Québec sur la

(Suite page suivante)

juridique du problème y est rendu particulièrement délicat par l'absence d'une disposition semblable à l'article 61 de la Constitution australienne : l'Acte de l'Amérique du Nord attribue en effet de nombreux pouvoirs au Souverain sans en prévoir l'exercice par le Gouverneur général (93). Pour justifier la compétence fédérale, On se rattache donc fréquemment au fait que la Prérrogative royale a été transférée de façon expresse au Gouverneur général par le Seals Act de 1939 et surtout par les Lettres patentes de 1947, qui l'autorisent à exercer "tous les pouvoirs et attributions dont (le Roi

(Suite)

scène internationale, pp. 515 et s. ; M. TORELLI, Les relations extérieures du Québec, A.F.D.I., 1970, pp. 275 et s. ; Th. A. LEVY, Provincial International Status Revisited, Dalhousie Law Journal, 1976, pp. 70 et s. ; R.J. ATKEY, The Role of the Provinces in International Affairs, International Journal, 1970-71, pp. 249 et s. ; E. Mc WHINNEY, Canadian Federalism, and the Foreign Affairs and Treaty Power - The Impact of Quebec's Quiet Revolution, A.C.D.I., 1969, pp. 3 et s.

93. Voir la décision Bonanza Creek Gold Mining v. The King, (1916) 1 A.C., pp. 586 et 587, où le Conseil privé se réfère aux articles 9, 14, 15 et 16 du B.N.A. Act :

"These and other provisions appear ... to negative the theory that the Governor-General is made a viceroy in the full sense, and they point to the conclusion that for the measure of his powers the words of his commission and the words of the statute must be looked at".

est) valablement investi à l'égard du Canada ..." (94)(95).

Mais l'ampleur de cette délégation est difficile à déterminer : les pouvoirs du Gouverneur général en Conseil sont-ils exclusifs et absolus (96)? Lui permettent-ils de conclure des traités dans des domaines que le B.N.A Act réserve normalement aux Provinces?

Pour G. Szablowski, les termes mêmes des Lettres patentes imposent une réponse positive :

"It appears that the word "Canada" has been used in the same sense as in section 9 of the British North America Act, which would imply that this provision makes no distinction between the prerogatives

94. "And we do hereby authorise and empower our Governor-General with the advice of our Privy Council for Canada or of any member thereof individually, as the case requires, to exercise all powers and authorities lawfully belonging to us in respect of Canada ..."

95. Voir J. Mc LEOD HENDRY, op. cit., pp. 52 à 54 ; J.-Y. GRENON, De la conclusion des traités et de leur mise en oeuvre au Canada, Can. Bar Review, pp. 30-31 ; R.C. GHOSH, Treaties and Federal Constitutions, Their Mutual Impact, Calcutta, The World Press, 1961, pp. 44 à 50.

96. On ne se penchera ici que sur la question des droits respectifs du Gouvernement fédéral et des Provinces. Certains auteurs considéreraient que les Lettres patentes n'ont délégué au Gouverneur Général que le droit de conclure des "accords entre Gouvernements", le Souverain restant seul compétent pour les "traités entre chefs d'Etat". Cette distinction a été critiquée (voir A.E. GOTLIEB, The Method of Canadian Treaty-Making, Can. Legal Studies, pp. 181 et s. ; J.-Y. GRENON, op. cit., p. 155 et note 15) mais la question n'a qu'un intérêt limité : le dernier "traité entre chefs d'Etat" conclu par le Canada remonte à 1944 (A.-M. JACOMY-MILLETTE, op. cit., p. 53).

necessary for the conduct of national affairs. Furthermore, the emphasis on "all powers" seems to exclude any limitation on the Governor-General's authority to ratify treaties... Consequently the Governor-General possesses now exactly the same power in scope and extent, to issue full powers and to ratify treaties as does the Queen, hence the Canadian government is legally free to make international agreements involving matters that come within the legislative jurisdiction of the Provinces" (97).

On a aussi fait remarquer que la situation "subordonnée" des Provinces exclut toute hypothèse de répartition de la Prérrogative royale : le chef de l'exécutif provincial, le Lieutenant Gouverneur, est nommé et peut être révoqué par le Gouverneur Général sur avis du Gouvernement fédéral. Celui-ci peut lui donner certaines instructions et même désavouer certaines lois provinciales (98), ce qui semble peu compatible avec la possibilité d'une délégation de la Prérrogative royale aux exécutifs provinciaux (99).

Ces arguments sont contestés par les tenants d'une compétence provinciale, qui font valoir par exemple que les pouvoirs de désaveu

97. Op. cit., pp. 31 et 32.

98. Articles 58, 59 et 91 du B.N.A. Act.

99. "In no respect does the Lieutenant-Governors of a Province represent the Crown in respect of relations with foreign Governments" ; écrivait en 1936 le Chief Justice Duff dans In Re the Weekly Rest in Industrial Undertakings Act 1935, The Minimum Wages Act 1935, The Limitation of Hours of Work Act 1935, (1936) S.C.R., p. 488. Voir aussi J. Mc LEOD HENDRY, op. cit., pp. 57 à 59 ; R.C. GHOSH, Treaties and Fedral Constitutions, - Their Mutual Impact, Calcutta, The World Press, 1961, pp. 49 et 50.

et de réserve sont tombés en désuétude (100). Mais, ici aussi, c'est sur l'idée d'un partage du pouvoir, traduit en termes juridiques par une répartition précises des tâches entre la fédération et les Provinces, que reposent les raisonnements des défenseurs des vues provincialistes.

"Le problème du ius tractatum ne saurait être isolé de l'ensemble de la question constitutionnelle",

affirme par exemple J.-Y. Morin (101). Et d'invoquer différentes décisions judiciaires du siècle passé, dans lesquelles le Conseil privé a soutenu que la répartition des compétences exécutives suivait grosso modo celle des pouvoirs législatifs (102) - avec toutes les implications que cela comporte au niveau international. Giroux conclut donc que

"la délégation de la prérogative par les Lettres patentes de 1947 ne s'est pas faite à l'avantage exclusif du Gouvernement fédéral mais à l'avantage du Canada tout entier, c'est-à-dire à l'avantage du Gouvernement fédéral et des Gouvernements provinciaux, suivant le mode de division de la

-
100. Le dernier cas de désaveu d'un acte provincial remonte à 1943. Voir en général R. VIPOND, The Provincial Rights Movements and the Genesis of Province-Building in Canada, in W.M. CHANDLER (Hrsg.), Perspektiven Kanadischer Politik-Parteien und Verwaltung im Bundestaat, Universität Oldenburg, 1986, 21-31.
101. La conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé, ACIDI, 1967, p. 183 ; voir du même auteur, International Law - Treaty-Making Power - Constitutional Law - Position of the Government of Quebec, Can. Bar Review, 1967, pp. 160 et s.
102. Bonanza Creek Gold Mining Company v. The King, (1916) A.C., 586 ; The Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. the Receiver General of New Brunswick, (1892) A.C., p. 443.

compétence matérielle prévue aux articles 91 et 92 de l'A.N.N.B." (103).

Bien sûr, le texte des Lettres patentes ne fait pas mention des autorités provinciales mais, affirme le gouvernement québécois,

"(il) ne peut prévaloir à l'encontre de la Constitution ; celle-ci implique un partage de la prérogative qui correspond à celui de la compétence législative" (104)(105).

Une argumentation de même nature a été utilisée en Belgique après l'intensification du transfert de compétences normatives aux Régions et aux Communautés par la réforme institutionnelle de 1980. Jusqu'à ce moment, en effet, le problème essentiel avait été de savoir si les organes délibérants créés par la réforme de 1970, les Conseils culturels, pouvaient se substituer au Parlement national pour donner

-
103. La capacité internationale des provinces en droit constitutionnel canadien, Cahiers de Droit, vol. 9, 1967-68, 241-271, p. 260.
104. Documents de travail sur les relations avec l'étranger, présenté par le Gouvernement québécois à la conférence fédérale-provinciale de février 1969, p. 18. Cité par A.-M. JACOMY-MILLETTE, Le rôle des Provinces dans les relations internationales, Etudes internationales, vol. X, 1979, 285-320, p. 297.
105. Curieusement, la même idée de parallélisme des compétences a également été invoqué pour justifier l'exclusion des Provinces des relations internationales. Privées par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique du droit d'adopter des mesures législatives à caractère extra-territorial, elles ne pourraient prétendre détenir le droit de conclure des traités, qui constituerait le volet exécutif de cette compétence. Voir à ce propos B. LASKIN, The Provinces and International Agreements, op. cit., pp. 105-106 ; S.A. McDONALD, The Problem of Treaty-Making and Treaty Implementation in Canada, Alberta Law Review, vol. 19, 1981, 293-302, pp. 295-296.

aux traités relatifs aux matières qui leur étaient attribuées l'assentiment prévu par l'article 68 de la Constitution. Nous avons vu que la loi du 20 janvier 1978 avait répondu par l'affirmative (106). Il ne pouvait être question de plus, puisque les Communautés culturelles étaient à ce moment dépourvues d'exécutif propre (107). La création d'Exécutifs régionaux et communautaires lors des réformes d'août 1980 et, plus encore, leur sortie du Gouvernement national à la suite des élections de décembre 1981 (108), devaient modifier les données du problème. Choisis en leur sein par les assemblées législatives, les exécutifs ont été investis d'une légitimité nouvelle, qui les a conduits à revendiquer un rôle international accru.

Certes, la loi spéciale de réformes institutionnelles prévoit en son article 81 que le Roi reste "le seul interlocuteur" des partenaires étrangers de la Belgique. Mais l'article 16 du même texte précise que les accords relatifs aux compétences communautaires doivent recevoir l'assentiment du ou des Conseils concernés, auxquels

106. Voir supra, Chapitre 2.

107. Voir en ce sens les remarques du ministre de la Réforme des institutions aux cours des débats relatifs au projet de loi.

108. Au cours d'une phase transitoire, les Exécutifs étaient restés enclavés dans le Gouvernement national, où ils formaient des comités ministériels distincts. Le maintien d'une compétence nationale exclusive pour la conclusion des traités posait donc moins de problème, puisque la conciliation des différents points de vue pouvait intervenir au niveau national.

ils sont présentés par leur Exécutif. Se basant sur l'économie de ces différentes dispositions, d'aucuns en ont conclu qu'elles semblaient indiquer la volonté de conférer aux Exécutifs communautaires des droits plus étendus qu'il n'y paraît au premier abord :

"Il est impossible de concevoir qu'un Exécutif habilité par la loi à soumettre les traités (...) à l'assentiment du Conseil n'ait pas aussi (été chargé) de négocier et signer ces accords. La logique de nos textes peut donc se résumer comme suit : les Conseils sont seuls habilités à donner leur assentiment aux traités portant sur les matières définies à l'article 16 de la loi du 8 août 1980. Le droit d'initiative et de proposition appartient à l'Exécutif. Il revient donc à lui seul de conclure les traités" (109).

Le principe d'une modification implicite de l'article 68 de la constitution a été admis par le gouvernement à l'époque de la discussion du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles (110). Une telle modification impliquerait toutefois que cette disposition constitutionnelle ait pu être altérée par une loi votée à la majorité qualifiée, ce qui va à l'encontre de la hiérarchie des textes de droit (111). Quant à déduire de l'attribution des

-
109. Déclaration du ministre-président de l'Exécutif de la Communauté française, Le Soir, 10 février 1983.
110. Doc. Parl., Chambre, session/1979-1980, n° 627/10, pp. 127-128 ; Annales Parlementaires, Chambre, séance du 4 août 1980, p. 3627. Voir en général, Y. LEJEUNE, Les compétences des Communautés et des Régions belges en matière internationale dans les travaux préparatoires de la Réforme de l'Etat, R.B.D.I., vol. XVII, 1983, p. 511-594.
111. Voir à ce propos F. DELPEREE, Au nom de la loi, J.T., 1975, 489-496.

compétences législatives ("régler par décret") visées par l'article 59bis le transfert d'une prérogative exécutive par excellence comme le droit de conclure des conventions internationales, il s'agit d'un saut qualitatif auquel beaucoup répugnent (112).

L'idée d'un parallélisme entre compétences législatives et compétences exécutives réapparaît toutefois en filigrane dans l'argumentation très fouillée de certains auteurs à propos du contreseing ministériel prescrit par l'article 64 de la Constitution pour couvrir tous les actes royaux - et donc, entre autres, pour la conclusion d'accords internationaux (113). Elus par les Conseils et responsables devant eux, les membres des Exécutifs régionaux et communautaires peuvent difficilement passer pour des ministres du Roi,

-
112. Voir notamment F. DELPEREE, Le Roi fait les traités in Hommage à Paul De Visscher, Paris, Pédone, 1984, 53-68, pp. 62-65 ; Y. LEJEUNE, L'assentiment des conseils culturels aux traités internationaux de la Belgique relatifs à la coopération culturelle, R.B.D.I., 1978-79, 167-208 ; R. ERGEC, De quelques avatars des compétences internationales des communautés et des régions belges, R.B.D.I., vol. XVIII, 1985, 529-555.
113. Voir en particulier Y. CEULERS, De volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid en de verdragrechtelijke bevoegdheid van de gemeenschappen inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden, R.W., 1982, col. 817-826. Voir aussi J. JASSON, Les compétences de la région et de la communauté en matière de relations internationales, Wallonie, vol. 10, 1983-6, 419-32. Cette argumentation a été reprise en mai 1983 dans une note commune des Exécutifs régionaux et communautaires au Premier ministre, publiée en annexe à l'ouvrage de M. LEJEUNE, Les relations internationales des Communautés et des Régions belges, Bruxelles, De Boeck, 1987, 145-153.

au sens où l'entend la Constitution (114). Ils ne sauraient donc valablement contresigner les actes posés par le souverain. Inversément, l'article 59bis spécifie que la coopération internationale dans les matières culturelles et personnalisables relève des compétences des Communautés. Par conséquent, les ministres nationaux ne seraient pas non plus qualifiés pour couvrir les actes du Roi dans un domaine qui échappe à leur compétence, et pour lequel ils ne seraient pas soumis au contrôle du Parlement national. La combinaison des différentes dispositions qui régissent la matière aboutirait ainsi à une situation de vide juridique, à moins d'admettre l'hypothèse évoquée plus haut d'une révision implicite de l'article 59bis, qui ferait des Exécutifs communautaires les détenteurs exclusifs du droit de conclure des traités relatifs aux matières culturelles et personnalisables. Cette interprétation donnerait naturellement un sens beaucoup plus fort au prescrit pour le moins sybillin de l'article 16, paragraphe 2, de la loi spéciale, qui rend les Exécutifs responsables des accords présentés aux Conseils.

Plus généralement, il est intéressant de rappeler que le Conseil d'Etat a indiqué à plusieurs reprises dans d'autres domaines que, lorsqu'une compétence normative est attribuée aux Conseils régionaux ou communautaires, les attributions exécutives et

114. L'article 65 prévoit que les ministres sont nommés et révoqués par le Roi.

administratives corrélatives sont conférées à leurs Exécutifs (115). Le concept même d'exclusivité des compétences, qui témoigne de la volonté d'opérer une démarcation nette entre attributions régionales ou communautaires et attributions nationales, semble également plaider en ce sens.

Reste toutefois que l'on peut reprocher aux tenants de la théorie du parallélisme de prendre pour point de départ une hypothèse qu'il s'agirait précisément de démontrer. Rien n'empêche en effet - les exemples étrangers sont là qui le démontrent amplement - de considérer que le texte constitutionnel fait des affaires étrangères en général ou de la conclusion des traités un domaine à part, qui échappe à la répartition normale des compétences, pour en réserver le contrôle au pouvoir central. Après tout, c'est bien là ce que semblent indiquer les dispositions qui régissent la matière - et notamment le prescrit très clair de l'article 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Il est donc loin d'être évident que la faculté de contresigner les traités conclus par le Roi ait été retirée

115. Voir supra, chapitre I. L'argument a été entrevu par F. Delperée, qui l'a toutefois écarté dans la mesure où "l'assentiment à un traité ... ne relève pas de l'exercice de la fonction législative" (Le Roi fait les traités, p. 63) et ne saurait donc pas justifier un tel parallélisme. C'est toutefois perdre de vue que le parallélisme - si parallélisme il y a, ce qui reste à débattre - serait non pas entre compétence d'assentiment et compétence de conclure les traités, mais entre compétences législatives sensu stricto et compétences exécutives - y compris la prérogative de ratifier les traités.

aux ministres nationaux pour ce qui est des compétences communautaires. Tel est au contraire l'enjeu du débat ; on ne saurait justifier une compétence internationale exclusive des Communautés sans se pencher d'abord sur cette question.

Les implications d'un strict parallélisme entre compétences législatives et prérogative de conclure les traités seraient considérables. Pris à la lettre, le principe pourrait tout aussi bien fournir la base d'une compétence régionale en la matière. Mais cette solution nous conduirait plus loin encore dans le démembrement de l'article 68, sans même avoir le support d'une disposition constitutionnelle habilitant les régions à "régler par décret" (116) la coopération internationale dans leur sphère de compétence. A l'heure actuelle, cette construction théorique n'a pas les faveurs de la doctrine, qui reste en grande majorité hostile à toute idée de révision implicite de l'article 68 (117). Mais les plus hautes juridictions ne reculent pas toujours devant ce genre d'interprétation libérale de textes dont le sens a pu apparaître plus modéré par le

116. Telle est, rappelons-le, l'expression utilisée par l'article 59bis de la Constitution à propos des Communautés.

117. Voir par exemple F. DELPEREE, Le Roi fait les traités, op. cit., p. 62 ; J. DE MEYER, La conduite des relations extérieures dans les matières qui relèvent de la compétence des communautés et des régions, J.T., 1983, p. 497 ; P. DE VISSCHER, Les Conseils culturels belges et la coopération culturelle internationale, in Liber Amicorum O. De Raymaeker, 531-537.

passé. Tel a notamment été le cas en Belgique à propos de l'emploi des langues, domaine dans lequel les pressions politiques ont facilité - c'est le moins que l'on puisse dire - le triomphe de révisions implicites du texte constitutionnel tout aussi audacieuses (118). Eternelle relativité de la chose juridique...

Que peut-on conclure de ce rapide tour d'horizon? L'idée d'un parallélisme entre compétences internes et compétences externes, que l'on retrouve sous des formes diverses dans la plupart des Etats fédéraux, est cependant loin de faire l'objet d'une acceptation unanime. Même là où les pressions en faveur d'une reconnaissance du principe sont considérables, l'octroi d'une capacité d'action internationale autonome aux composantes de la fédération se heurte à des résistances politiques et doctrinales importantes. Cette constatation n'est certes pas décisive - rien n'empêcherait une exception - mais elle indique clairement quelle est la tendance dans ce domaine. Nous allons d'ailleurs voir que, même dans les Etats où un parallélisme limité a été admis, une forme de contrôle fédéral a été maintenu.

118. M. UYTENDAELE, Les obligations linguistiques des mandataires politiques, Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1150, 27 février 1987.

2.2. Le "domaine réservé" fédéral

L'existence d'un domaine réservé à l'intervention des autorités fédérales est une autre caractéristique sur laquelle il convient de s'attarder un instant. S'il est un domaine où la prédominance du pouvoir central en matière de relations extérieures est manifeste, c'est bien celui de la politique étrangère sensu stricto. Même dans les systèmes les plus libéraux, où les composantes de la fédération sont autorisées à exercer une activité internationale autonome - à quelque titre que ce soit -, les autorités fédérales n'en gardent pas moins le contrôle des matières de "high politics". Cette suprématie fédérale se traduit de deux manières différentes. Non seulement des questions comme la sécurité et la défense restent l'apanage exclusif de la fédération, mais l'efficacité de son contrôle dans ces domaines est renforcée par les limites matérielles assignées aux compétences internationales des Etats membres, qui se voient souvent nier le droit d'aborder les dimensions spécifiquement politiques des questions dont ils ont la charge.

Cette interdiction est parfois explicite. L'article 108 de la constitution argentine de 1853 stipule que

"Les provinces ... ne peuvent pas conclure de traité particulier ayant un caractère politique."

Telle serait aussi, à en croire certains, la portée de la distinction

effectuée par la Constitution américaine entre les traités - dont la conclusion est en toute hypothèse interdite aux Etats - et les pactes (agreements or compacts) qu'ils peuvent conclure avec le consentement du Congrès. Par traité, il faudrait entendre tout accord à caractère politique, touchant des questions comme la guerre, la paix, les alliances, etc., tandis que les pactes ne concerneraient que des matières d'importance mineure,

"mere private rights of sovereignty, such as questions of boundary, interest in land situated on the territory of each other, and other internal regulations for the mutual comfort and convenience of States bordering on each other" (119).

Cette distinction - inspirée, semble-t-il, des travaux de Vattel (120) - n'a pas fait l'unanimité dans la doctrine américaine (121). La Cour suprême est d'ailleurs allée plus loin, en indiquant dans Virginia v. Tennessee que le consentement du Congrès n'était requis que pour les accords qui ont pour effet

119. J. STORY, Commentary on the Constitution of the United States, vol. 2, Boston, Little and Brown, 1891, pp. 275-276.

120. Voir à ce propos A.C. WEINFELD, What did the Framers of the Federal Constitution Mean by "Agreements or Compacts"?, Univ. of Chicago L. Rev., vol. 3, 1936, 453-464, et D.E. ENGBAHL, Characterization of Interstate Arrangements: When is a Compact not a Compact?, Univ. of Michigan L. Rev., vol. 64, 1965, 63-104.

121. En plus des auteurs cités à la note précédente, voir F. FRANKFURTER et J.M. LANDIS, The Compact Clause of the Constitution - A Study in Interstate Adjustments, Yale L.J., vol. 34, 1925, 685-758 et L. HENKIN, Foreign Affairs and the Constitution, New-York et Londres, Norton, 1975, 228-234.

"to increase and build up the political influence of the contracting states, so as to encroach upon or impair the supremacy of the United States" (122).

En dépit de ces hésitations, il semble clair que les tribunaux n'hésiteraient pas à censurer un éventuel accord à caractère politique conclu par un Etat. A la limite, note d'ailleurs Henkin,

"It might be sufficient to invalidate an agreement with a foreign country if a State were indiscreet enough to call it a treaty, or to conclude it with all the formalities associated with treaties" (123).

On a affirmé que les dispositions de la Constitution américaine et les commentaires de Story ont exercé une grande influence au moment de la rédaction de la Constitution suisse de 1848 (124). Son article 7, alinéa 1er, interdit la conclusion "d'alliances particulières" et de "traités d'une nature politique entre plusieurs cantons , a fortiori en va-t-il de même pour les relations avec l'étranger (125). D'aucuns ont aussi voulu voir une prohibition semblable dans les dispositions quelque peu sybillines de l'article 9 de la Constitution, qui traite, rappelons-le, du champ matériel de l'action internationale des cantons. Analysant les travaux

122. 148 US 503, 519 (1893).

123. Op. cit., p. 230.

124. ENGDAHL, op. cit., pp. 94-95 et note 170.

125. M. BRIDEL, Précis de droit constitutionnel suisse, tome I, Lausanne, Payot, 1965, p. 344.

préparatoires de la Constitution à la lumière des précédents projets de révision, Edouard His arrive à la conclusion que

"par les dénominations d'économie publique, de rapports de voisinage et de police (...) on visait surtout les affaires d'Etat "non-politiques" (126).

Plusieurs dispositions constitutionnelles semblent confirmer ce contrôle exclusif des autorités fédérales sur les questions de haute politique (127). En Allemagne, enfin, l'on fait découler le monopole fédéral en la matière du prescrit restrictif de l'article 32, § 1er, de la Loi Fondamentale, qui confie à la fédération la gestion des relations avec les Etats étrangers. Il semble toutefois admis que les traités des Länder puissent avoir une incidence politique secondaire et indirecte sans être pour autant entâchés d'invalidité (128). Même au Canada, où la répartition des compétences internationales fait l'objet de contestations parfoi après, un consensus assez large semble exister sur ce point. La décision d'installer certains bureaux chargés de représenter les intérêts provinciaux en dehors des capitales étrangères semble en partie dictée par le souci de ménager

126. De la compétence des cantons suisses..., op. cit., p. 468.

127. Outre l'article 8, cité supra, mentionnons l'article 102, 8°, qui fait mission au Conseil fédéral de veiller "aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux...". "Il veille, poursuit l'article 108, 9°, à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité." Voir aussi l'article 85, 5° et 6°, pour ce qui est de l'Assemblée fédérale.

128. J. WOEHLING, La conclusion et la mise en oeuvre des traités dans le fédéralisme allemand, Revue Juridique Thémis, vol. 14, 1979-80, 73-108, pp. 97-99.

la susceptibilité d'Ottawa (129). Aucune Province n'a jamais ouvert de bureau à Washington, bien que l'Alberta ait à plusieurs reprises menacé de le faire. Cela n'empêche évidemment pas le Québec ou l'Alberta, qui disposent d'une représentation à New York, d'utiliser cette dernière comme base stratégique pour leurs contacts avec l'administration fédérale américaine, mais leur réserve témoigne d'une sorte de reconnaissance de la suprématie fédérale (130).

Reste bien sûr à déterminer avec précision ce qu'il convient d'entendre par "haute politique", car les actes susceptibles de prendre une dimension politique sont légion. Le caractère politique d'un acte ne dépendra pas seulement de sa nature, mais aussi, par exemple, de l'identité du partenaire éventuel : tout contact avec un pays non reconnu par la fédération revêtira par hypothèse une

129. Bien que des raisons d'autre nature aient pu concourir à la décision provinciale : la localisation des délégations québécoises à Milan ou à Düsseldorf plutôt qu'à Rome ou à Bonn pouvait aussi correspondre à des choix économiques.

130. Voir E. et M. FELDMAN, The Impact of Federalism on the Organisation of Canadian Foreign Policy, Publius, vol. 14, 1985, 33-59, p. 49.

importance politique (131). Dire qu'un traité est politique dès lors qu'il a "pour but ou pour effet de modifier le rapport de puissance entre Etats" (132) ou lorsqu'il "affecte directement l'existence de l'Etat, son intégrité territoriale, son indépendance, sa position ou son poids, relatif au sein de la communauté internationale", comme l'a affirmé la Cour constitutionnelle allemande (133), ne nous permet pas de déterminer a priori quels sont les accords internationaux qui peuvent être rangés dans cette catégorie. Car, au fond, trancher cette question implique une appréciation de nature essentiellement politique.

C'est sans doute pour cette raison que la sanction ultime de l'interdiction réside en général dans l'obligation faite aux autorités fédérées de soumettre les accords qu'ils entendent conclure à l'approbation fédérale. Expressément prévue par les textes constitutionnels allemands (134), américain (135) et suisse (136), ce

-
131. Sur l'hypothèse d'accords conclus par des Etats fédérés avec des Etats souverains non reconnus par la fédération, voir Y. LEJEUNE, Le statut international des collectivités fédérées, pp. 79-80 et J. WOEHLING, op. cit., pp. 98-99 et note 67.
132. A. FAVRE, Droit constitutionnel suisse, 2e éd., Fribourg, Ed. Universitaires, 1970, p. 137.
133. BVerfGE, 1, 380 cité par J. WOEHLING, op. cit., p. 82.
134. Article 32, 3°.
135. Article I (10).
136. Article 102, 7° et 85, 5°.

procédé de contrôle permet au pouvoir central d'assurer l'exclusivité de sa mainmise en la matière, en s'assurant que les accords conclus par les Etats membres ne vont pas à l'encontre de "l'intérêt bien compris" de la fédération (137). Le même procédé permet au Gouvernement suisse d'empêcher les cantons de conclure un traité dans un domaine relevant de leur compétence matérielle lorsqu'il estime que ce traité présente une quelconque importance politique. Il ne fait pas de doute qu'un traité cantonal à caractère tant soit peu politique serait à coup sûr considéré comme "contraire à la fédération", au sens où l'entend l'article 9 de la constitution suisse, et que le Conseil fédéral lui refuserait son approbation (138). Bien entendu, la portée du contrôle exercé par les autorités fédérales va bien au delà. Luzius Wildhaber rapporte par exemple que le Département fédéral de Justice et Police a pu de la sorte empêcher la conclusion par les cantons d'un accord relatif à un sujet aussi anodin que les prélèvements d'eau dans le lac de Constance en invoquant les répercussions que cet accord pourrait avoir (139). C'est dire l'ampleur de la marge de manoeuvre dont disposent les autorités

137. Voir à ce propos la décision de la Cour constitutionnelle allemande dans l'affaire du port de Kehl, BVerfGE 2 (1953), 347 ; I.L.R., 1953, 407.

138. L'article 85,5° prévoit que dans ce cas, le traité doit être soumis à l'Assemblée fédérale, qui tranche en dernier ressort.

139. Treaty-Making Power and Constitution, p. 318.

fédérales en la matière (140). Henkin semble convaincu du caractère politique de ce genre de contrôle lorsqu'il écrit, à propos de la distinction entre "compact" et "treaty" effectuée par la Constitution américaine,

"Whatever the distinction the Framers contemplated, whatever motivated them to entrust the national interest to Congressional surveillance as to some agreements but not others, the different constitutional treatment has lost all practical significance. It is difficult to believe that Congress would withhold consent from an agreement of which it approved because it was properly a forbidden treaty, or that an agreement to which Congress consented would be invalidated for that reason" (141).

C'est sans doute en raison du caractère politique de ce contrôle que les Etats membres ne s'y soumettent parfois qu'avec réticence (142). Rodgers rapporte par exemple que, lors des

140. Sur la pratique suisse et sur les effets juridiques de l'approbation fédérale, voir Y. LEJEUNE numéros 93-95 et 105-108.

141. Op. cit., p. 230. Frankfurter et Landis abondent dans le même sens :

"There is no self-executing test differentiating "compact" from "treaty". Story and other writers have attempted an analytical classification. ... The attempt is bound to go shipwreck for we are in a field in which political judgment is, to say the least, one of the important factors."

(Op. cit., p. 695).

142. Pour un aperçu du contrôle du Congrès en la matière, voir R. RODGERS, The Capacity of Louisiana to Conclude International Agreements and Current Developments, Proceedings of the Louisiana Academy of Science, vol. XXX, 1967, 102-108.

négociations qui devaient aboutir en 1967 à la signature d'une entente entre le Québec et la Louisiane, une disposition qui subordonnait l'entrée en vigueur de l'accord à son approbation par les autorités fédérales, qui figurait dans les premiers projets, a purement et simplement disparu dans la version finale (143).

143. Ibid.

3. Conclusion : la double logique du fédéralisme

Parce qu'il repose sur l'idée d'une division des tâches étatiques entre différents niveaux de pouvoir, le fédéralisme associe plusieurs logiques différentes, voire contradictoires. La première est la logique du parallélisme, qui conduit les détenteurs de compétences déterminées à s'efforcer de s'assurer le contrôle de leur prolongement international. Cette idée est au coeur des revendications d'entités autonomes - Etats, régions ou provinces - qui entendent s'affirmer comme acteurs internationaux autonomes. La seconde logique est, elle, centralisatrice ; partant de l'idée que s'il est un domaine dans lequel l'Etat fédéral doit manifester son unité, c'est bien celui des relations internationales, elle tend à la reconnaissance d'une main-mise fédérale exclusive dans ce domaine. Fruit de la coexistence de plusieurs niveaux de gouvernement au sein d'un même état ces deux tendances de fond, trouvent leur traduction juridique, la première, dans la théorie du parallélisme des compétences, la seconde, dans une vision des relations extérieures comme chef de compétence autonome du pouvoir central.

Il n'est évidemment pas possible de tirer des conclusions normatives du bref tour d'horizon que nous venons d'effectuer. Néanmoins, l'impression d'ensemble qui se dégage semble plus favorable à la seconde ligne de pensée qu'à la première. Les Etats fédéraux se

montrent assez réticents lorsqu'il s'agit de reconnaître à leurs composantes une capacité d'action internationale autonome. Là où les relations internationales font l'objet de dispositions constitutionnelles explicites, celles-ci sont généralement restrictives ; lorsqu'elles font défaut, on a tendance à déduire des exigences d'une vie internationale organisée la nécessité d'une centralisation des relations extérieures. La plupart des fédérations reconnaissent au pouvoir central un treaty-making power qui va au-delà de la sphère de compétence matérielles des autorités fédérales. Si les Etats membres sont autorisés à agir de façon autonome, c'est toujours dans un domaine restreint, et sous contrôle fédéral. On a même pu prétendre que, plus que comme une source de compétence, la théorie du parallélisme est surtout invoquée pour limiter les possibilités d'action autonome reconnues aux membres de la fédération (144). Même lorsque le parallélisme est expressément admis - on pense en particulier aux cas allemand et suisse -, une limite supplémentaire vient s'ajouter à celles qui découlent du partage des compétences législatives, puisque l'on réserve au pouvoir central le contrôle des questions de haute politique. Soit dit en passant, cette dernière solution illustre bien le caractère hybride des solutions institutionnelles fédérales, puisqu'elle emprunte des éléments aux deux grandes écoles de pensée dont nous avons relevé l'existence : parallélisme des compétences d'un côté, domaine réservé de l'autre.

144. L. DI MARZO, op. cit., p. 43.

Le débat se résume au fond à une question fondamentale, que nous avons déjà rencontrée au niveau du problème de la répartition des compétences normatives (145) : faut-il traiter les questions internationales comme de simples appendices des compétences réparties par le pacte fédéral, ou au contraire comme un domaine propre, doté d'une cohérence particulière? Certains Etats comme le Canada ou la Belgique ont apporté à cette question fondamentale une réponse mixte, optant pour la première hypothèse pour ce qui est des compétences normatives et pour la seconde au niveau des compétences exécutives, avec ce résultat qu'un accord international conclu par les autorités centrales peut devoir faire l'objet d'une mise en oeuvre décentralisée. Autre illustration de la multiplicité des arrangements compatibles avec l'idée fédérale : il est plus facile, semble-t-il, de tolérer in foro interno une diversité que l'on n'entend pas afficher sur la scène internationale. Il est toutefois clair que cette répartition des tâches peut donner naissance à de sérieuses difficultés pratiques, dans la mesure où, quelle que soit l'analyse juridique que l'on en fait, décision et mise en oeuvre sont au fond deux stades distincts d'un même processus d'action (146). Les deux aspects doivent donc faire l'objet d'une appréciation d'ensemble. L'assignation de limites précises aux pouvoirs des autorités fédérales pour la mise en oeuvre des obligations internationales, par exemple,

145. Voir supra, première partie.

146. Voir supra, chapitre 6, section 2.2.

aura nécessairement un impact important sur la manière dont elles feront usage de leurs compétences internationales - et singulièrement de leur pouvoir de conclure des traités (147).

Notons enfin qu'il convient de se garder de tirer des conclusions radicales à l'issue d'un exercice de synthèse de ce genre. Certes, on ne peut que constater que la plupart des Etats fédéraux tendent à chercher une certaine centralisation de leurs relations extérieures dans l'espoir d'en assurer la cohésion. Sans doute s'agit-il là d'une tendance à caractère général, qui aboutit dans les Etats unitaires à une concentration du pouvoir extérieur - le "potere estero", conçu comme un ensemble, dont parle la doctrine italienne - dans les mains de l'exécutif. Mais il serait hasardeux de prétendre tirer de cette constatation des enseignements à caractère normatif. La comparaison a et ne peut avoir pour objectif que de mettre en oeuvre la manière dont différents systèmes ont réagi à des problèmes semblables ; rien n'empêcherait un autre Etat, confronté à des interrogations de même nature, d'adopter des solutions différentes. Tout au plus conviendra-t-il de s'interroger, le cas échéant, sur la compatibilité de certaines solutions avec une organisation de type fédéral, mais cette interrogation n'aura qu'un caractère analytique.

147. Voir supra, chapitres 6 et 7.

Cette remarque pourrait paraître superflue. Ne vaut-elle pas après tout pour tous les exercices d'analyse juridique comparative? Elle mérite pourtant d'être faite tant on a souvent l'impression, à la lecture des études consacrées par certains services gouvernementaux à l'analyse des expériences étrangères - et même en parcourant certains ouvrages académiques - que cet effort de synthèse est tout entier voué à la recherche des solutions décisives qu'imposerait l'orthodoxie fédérale (148). Malheureusement, l'expérience est plus riche en incertitudes qu'en enseignements définitifs. Le relativisme est donc de règle.

Il n'est d'ailleurs pas exclu qu'une dimension temporelle ne contribue à atténuer la rigueur des distinctions les plus savantes. Les péripéties de l'affrontement québéco-canadien remontent à un peu plus de vingt ans. Depuis lors, l'Italie a assisté à l'éclosion d'un intérêt nouveau pour les compétences extérieures de ses régions. Volens nolens, le Gouvernement belge a dû concéder aux institutions nouvelles créées par la réforme de l'Etat certaines possibilités d'action en la matière. Même la patrie du jacobinisme semble avoir

148. Pour deux exemples tout à fait typiques, voir la note du Gouvernement belge du 6 mai 1983 et la réponse commune des Exécutifs, qui ont été publiées en annexe à l'ouvrage de M. LEJEUNE, Les relations internationales des Communautés et des Régions belges, Bruxelles, De Boeck, 1987, pp. 137-153. Voir en général les observations de R. ERGEC, op. cit., pp. 533-34. Voir aussi P. MARTIN, Fédéralisme et relations internationales, pp. 12-13.

pris conscience d'une certaine évolution : la loi française de décentralisation du 2 mars 1982 prévoit en son article 65 la possibilité - assortie de nombreuses restrictions, il est vrai - pour les Conseils régionaux de contacts réguliers avec les collectivités décentralisées étrangères (149). On ne peut donc pas exclure que l'interdépendance croissante des sociétés industrialisées ne finisse par déboucher sur une remise en cause d'idées qui paraissent pourtant solidement ancrées dans la tradition juridique.

149. "Le Conseil régional peut décider avec l'autorisation du gouvernement, d'organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région."

Voir M. PRIEUR, Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale, Rev. fr. Droit adm., vol. 1, 1965, 322-331.

CHAPITRE 9 : LES MOYENS DE L'AUTONOMIE

1. Une pratique d'une grande diversité

Les pages qui précèdent pourraient laisser à penser qu'en raison d'un cadre juridique peu propice à leur expansion, les activités internationales des composantes des fédérations sont vouées à rester un phénomène marginal et peu développé. Or c'est plutôt le contraire qui semble vrai : la plupart des études de la pratique s'attachent à mettre en évidence la richesse d'un tissu d'interactions sans cesse plus dense - tout au moins dans le monde industrialisé. Leur volume reste difficile à établir, mais on s'accorde en général sur l'existence d'une tendance à l'expansion, en particulier pour ce qui est des relations transfrontalières (1). Plus encore que le nombre

1. Une liste des accords transfrontaliers conclus par les autorités locales et régionales en Europe occidentale en relevait 175 en 1976 et 200 en 1978 - encore ne s'agissait-il que des cas où la collaboration avait fait l'objet d'un accord

(Suite page suivante)

de ces interactions, c'est leur diversité qui frappe, à telle enseigne que la littérature qui leur est consacrée, si elle est plutôt abondante, pêche par contre souvent par un certain manque de systématisation (2).

Cette diversité se marque à de nombreux niveaux. Au niveau des partenaires tout d'abord, les relations entre entités à caractère régional d'Etats différents sont naturellement les plus fréquentes. Ce sera le cas pour des questions de voisinage - Etats américains et provinces canadiennes, cantons suisses et Länder allemands ou autrichiens - mais on connaît aussi des exemples de relations à plus longue distance, comme celles qui unissent le Québec à La Louisiane

(Suite)

formel (A. KISS, La frontière-coopération, in La frontière, actes du colloque de Poitiers de la S.F.D.I., Paris, Pédone, 1980, p. 183). Le même constat a été formulé par G. DELLI ZOTTI, Relazioni transnazionali e cooperazione transfrontaliera - Il caso del Friuli-Venezia Giulia, Milano, Franco Angeli, 1983.

2. Quelques études s'efforcent pourtant de procéder à un effort de classification. Citons par exemple P.M. DUPUY, Legal Aspects of Transfrontier Regional Cooperation, West European Politics, vol. 5, 1982, 50-61, P.R. JOHANNSON, British Columbia's Relations with the United States, Canadian Public Administration, vol. 21, 1978, 212-233, R.H. LEACH, D.E. WALKER et Th. A. LEVY, Province-State Trans-Border Relations: a Preliminary Assessment, Canadian Public Administration, vol. 16, 1973, 468-82 ; R.F. SWANSON, The Range of Direct Relations between States and Provinces, International Perspectives, mars-avril 1976, 18-23.

(3) ou à la Communauté française de Belgique (4). Les contacts avec des administrations sub-régionales sont aussi monnaie courante : les cantons suisses ont conclu de nombreux accords avec des municipalités ou des syndicats municipaux d'Etats avoisinants (5), et la Communauté française de Belgique a signé en 1983 un accord de coopération culturelle avec la ville de Rome (6). Des rapports peuvent aussi intervenir avec des administrations déconcentrées d'Etats étrangers (7). Enfin, même si, pour des raisons évidentes, les contacts avec les administrations nationales étrangères sont plus rares, on peut cependant citer les ententes conclues en 1965 par le Québec avec la France, ou les accords de coopération signés par la

-
3. Voir à ce propos R.S. RODGERS, Conclusion of a Quebec-Louisiana Agreement on Cultural Cooperation, A.J.I.L., vol. 64, 1970, p. 380.
 4. Voir le texte de l'accord dans le Rapport d'activité 1983 du C.G.R.I., p. 48 ; un accord de coopération culturelle entre La Louisiane et la Communauté française a été conclu en 1984. (Rapport d'activité 1984, p. 108.)
 5. Voir les exemples cités in Y. LEJEUNE, Le statut international des collectivités fédérées, op. cit., p. 212.
 6. Voir le texte de l'accord dans le Rapport d'activité 1983 du Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française, p. 55.
 7. Certains cantons suisses ont ainsi passé des arrangements administratifs avec la direction départementale du travail et de la main d'oeuvre de plusieurs départements français. Voir à titre d'exemple l'accord du 14 février 1963 entre les directions départementales de l'Ain et de la Haute-Savoie et le canton de Genève in Y. LEJEUNE, Recueil des accords internationaux conclus par les cantons suisses, Berne et Francfort, Peter Lang, 1982, p. 197.

Communauté française de Belgique avec des Etats comme le Bénin, Cuba, la Colombie, le Congo et le Nicaragua (8). Cette énumération ne concerne d'ailleurs que les relations conventionnelles, qui sont, de toutes les formes de relations infra-étatiques, celles qui sont soumises aux restrictions les plus précises ; les contacts informels avec les administrations étrangères sont plus nombreux (9).

La variété est tout aussi remarquable au niveau des acteurs régionaux que les interactions mettent aux prises, car l'intérêt pour les questions internationales se traduit par une multiplication du nombre des intervenants. Certes, les relations au caractère politique plus prononcé restent souvent l'apanage des ministres et même des chefs de gouvernements (10), mais ceux-ci sont loin de jouir d'un monopole intégral en ce qui concerne l'ensemble des relations extérieures. Les assemblées parlementaires ne jouent qu'un rôle marginal - encore que l'on connaisse quelques exemples de

-
8. Rapport d'activité du C.G.R.I., 1984, pp. 122-143.
 9. Comme par exemple les contacts entre l'Unemployment Insurance Commission du gouvernement fédéral canadien et plusieurs Etats américains. Voir à ce propos H. LAWFORD, Canadian Practice in International Law during 1963, C.Y.I.L., vol. 2, 1964, 275-278.
 10. Voir à cet égard l'étude de P.R. JOHANNSON sur les rapports entre la Colombie britannique et les Etats-Unis, pp. 218-22.

collaboration directe entre assemblées régionales (11). Le développement des communications rend cependant possible toute une série de contacts directs entre administrations régionales qui constitueront en quelque sorte la toile de fond des relations infra-étatiques. Le volume de ces relations bureaucratiques est difficile à établir en raison de leur nature informelle, mais on considère généralement qu'elles représentent une part considérable du nombre total d'interactions (12). Toutes les structures administratives ont vocation - à des degrés divers, bien entendu - à participer à ce mouvement : même certaines sociétés publiques sous contrôle public, comme par exemple les sociétés provinciales d'hydro-électricité, au Canada, ou les sociétés chargées de la promotion du développement régional aux Etats-Unis (13), peuvent jouer un rôle non négligeable. Cette diversité ne va évidemment pas sans créer certains problèmes. Plus une région se montrera active sur la scène internationale, plus elle éprouvera de difficultés à coordonner l'action de ses différents départements. La création d'administrations spécialisées dans les

-
11. Un accord de coopération lie l'Assemblée nationale québécoise et son homologue de la Communauté française de Belgique (voir Doc. Conseil comm. fr., 25 (S.E. 1979), numéros 1 à 5 ; 43 (1981-82), n° 1 ; 107 (1982-83), n° 1.
 12. Voir les études citées supra à la note 2.
 13. Sur ce dernier point, voir P.J. PRICE, State Development Agencies as International Actors and the Decentralization of United States Foreign Policy, vol. 11, 1981, 37-48.

relations extérieures peut apporter une solution à ce genre de problème, mais il ne s'agit pas toujours d'une solution suffisante.

L'exemple du Québec est à cet égard révélateur. On a évoqué plus haut le mouvement qui a conduit à une certaine centralisation des relations extérieures de la Province (14). Mais les raisons qui rendent cette centralisation nécessaire la rendent aussi difficile ; car le développement des relations internationales porte en soi les germes d'une multiplication des acteurs potentiels. Dans le cas du Québec, l'accent mis à partir des années '70 sur les relations économiques, après une décennie où les problèmes culturels avaient occupé l'avant-scène, a contribué à accélérer cette évolution, dans la mesure où les questions économiques sont peut-être plus susceptibles que la culture d'intéresser une série d'administrations différentes. Couronnement logique de cette évolution, la création en 1982 d'un ministère du commerce extérieur devait contribuer à battre en brèche le monopole du ministère des affaires intergouvernementales. A peine un an plus tard, les relations tendues qui s'étaient développées entre les deux départements et leurs responsables allaient être à l'origine de la première crise gouvernementale provoquée au niveau régional par des problèmes internationaux ; la crise sera résolue par un remaniement qui verra la réunion des deux départements sous l'autorité

14. Chapitre 6, section 2.1.

du même ministre (15). Ce mouvement de balancier entre centralisation et décentralisation au sein d'un même gouvernement illustre bien le fait qu'un engagement international important aboutit à soumettre l'ensemble des structures étatiques - qu'elles soient nationales ou régionales - aux mêmes phénomènes contradictoires : pressions centrifuges provoquées par la banalisation des relations extérieures d'un côté, réactions centripètes des départements spécialisés de l'autre. Les solutions adoptées aux deux niveaux sont parfois semblables : tant Québec qu'Ottawa se sont par exemple efforcés d'arriver à un compromis en confiant, au sein de leurs représentations extérieures, la gestion des dossiers économiques et commerciaux à des attachés qui dépendaient de leurs ministères du Commerce extérieur respectifs. La multiplication des acteurs provinciaux à vocation internationale est d'ailleurs telle que le gouvernement québécois a jugé nécessaire de convoquer en 1984 un sommet sur la position internationale de la Province, réunissant sur le modèle des grandes conférences socio-économiques l'ensemble des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux afin de faire le point sur les besoins de la société québécoise (16).

15. Les affaires intergouvernementales "canadiennes" étant elles confiées à un ministère ad hoc.

16. Voir Le Québec dans la monde (2 vols.), gouvernement du Québec, 1984.

Même si la multiciplicité des acteurs est tout à fait remarquable, l'élément le plus marquant en ce qui concerne les relations infraétatiques est encore la diversité des formes qu'elles peuvent revêtir. Les plus connues sont naturellement les accords et ententes calqués sur le modèle des traités conclus entre Etats, ou les réseaux de représentations extérieures parfois très développés, puisque des Provinces comme l'Ontario et le Québec comptent chacune plus d'une vingtaine de représentations à l'étranger. Mais il ne s'agit là que de la partie la plus visible d'un ensemble beaucoup plus vaste. Echanges d'information, consultations, missions d'études, visites destinées à la recherche de marchés ou au développement des relations commerciales avec des partenaires étrangers, soutiens à l'exportation : la liste des actions à caractère international que peuvent entreprendre les autorités régionales est longue. Certaines n'ont qu'un caractère occasionnel, d'autres sont au contraire partie intégrante d'un complexe de relations plus institutionnalisées (17). Une grande partie de ces interactions n'implique qu'un échange d'informations ; certaines d'entre elles ont toutefois pour objet la mise sur pied de projets communs, qui sont parfois présentés dans une sorte de communiqué ou de déclaration conjointe (18) lorsqu'ils ne

17. Voir les typologies proposées par Leach, Walker et Levy, op. cit., pp. 473-474 et Johannson, op. cit., pp. 216-217.

18. Pour un exemple significatif de ce genre de "soft law", voir le protocole d'accord entre la Province chinoise d'Anhui et la Région de Franche-Comté, signé à Besançon le 14 novembre 1986.

font pas l'objet d'un engagement plus solennel. Il convient aussi de mentionner l'existence, à côté de ces contacts bilatéraux, de plusieurs sortes de relations multilatérales. Celles-ci peuvent prendre la forme de "sommets" de responsables régionaux, comme ces conférences qui réunissent à intervalles réguliers les gouverneurs des Etats de la Nouvelle Angleterre et les Premiers ministres des Provinces de l'Est canadien. Dans certains cas, les relations multilatérales peuvent aussi s'insérer dans un contexte plus institutionnalisé, avec l'établissement de structures stables de coopération et la création de véritables organisations transnationales qui ont pour membres les gouvernements régionaux de différents Etats. Cette forme de coopération paraît plus fréquente en Europe que sur le continent nord-américain. Après une première phase d'intégration régionale, marquée par le développement d'organisations de coopération transfrontalière, à l'instar par exemple des "Arbeitsgemeinschaften" qui ont fleuri le long de l'arc alpin (19), l'on a assisté à une phase "corporatiste" caractérisée par un développement de structures vouées à la défense d'intérêts communs à une série d'acteurs régionaux, comme la Conférence des régions maritimes ou le Conseil des régions d'Europe.

19. Voir à titre d'exemple l'étude de M. MASCIA, Gli Sviluppi dei lavori della comunità Alpe Adria, Affari sociali internazionali, vol. XIV, 1986, 249-264.

Comment expliquer l'existence d'un tissu parfois serré de relations que l'on pourrait qualifier d'"inter-régionales" (20) par opposition aux relations internationales, alors que la plupart des dispositions constitutionnelles qui régissent la matière gardent un caractère volontairement restrictif?

La première réponse qui vient à l'esprit est que ces dispositions ont parfois une portée plus limitée qu'il n'y paraît au premier abord : adoptées à une époque où le traité était l'instrument par excellence des relations internationales, elles n'envisagent pas par définition toute une série de formes relationnelles qui ne se sont développées que par la suite. Dans une large mesure, les activités qui ne revêtent pas une dimension conventionnelle échappent donc aux interdits constitutionnels. Ce point mérite d'être mentionné dès à présent, car son incidence sur les remarques qui suivent est importante.

Il est clair, par exemple, que le fédéralisme, en accordant aux autorités régionales une certaine marge d'autonomie, les dote aussi de moyens qui peuvent être de nature à favoriser le développement de leurs activités internationales (section 2). Par

20. L'expression est empruntée à Ph. SUINEN, Les relations et l'action extérieure de la Région wallonne : une ambition wallonne pour le monde, rapport présenté au colloque sur les relations et l'action extérieures des régions européennes, Genève, 10 et 11 décembre 1986, p. 17.

ailleurs, en raison de leur caractère informel, les contacts infra-étatiques peuvent facilement prendre la forme de relations privées ou même dépourvues de tout caractère juridique. Au départ de cette donnée de fait, plusieurs constructions théoriques se sont efforcées d'ouvrir de nouveaux espaces à l'action autonome des gouvernements infra-étatiques (section 3). Ensuite, un nombre appréciable de ces rapports voient le jour précisément parce qu'ils bénéficient de l'accord et parfois même de l'appui des autorités fédérales (section 4). Dans ce contexte particulier, l'épineux problème des accords internationaux conclus de façon autonome par les composantes des fédérations apparaît sous une lumière nouvelle, comme un phénomène peut-être moins surprenant qu'une analyse plus éloignée de la pratique ne pourrait le laisser croire (section 5).

2. L'autonomie et ses implications

On oublie parfois que le fédéralisme n'implique pas seulement l'octroi aux composantes de la fédération de compétences matérielles déterminées, mais aussi de moyens qui doivent en faciliter l'exercice. Ces deux aspects sont pourtant indissociables : faute de ressources, des compétences reconnues aux autorités décentralisées seront laissées en friche ; une certaine richesse en moyens peut au contraire leur permettre une exploitation poussée des domaines où leur intervention est admise - témoin le phénomène de "province building" décrit par les politologues canadiens. Par ailleurs, un des principes cardinaux de la plupart des formes fédérales de gouvernement réside dans la liberté d'auto-organisation reconnue aux Etats membres. L'article 92, §4 de la Constitution canadienne, par exemple, habilite les Provinces à "la création et l'exercice de fonctions provinciales" ; la même règle existe dans de nombreuses autres Etats fédéraux. Pour autant qu'elles ne sortent pas du cadre des attributions qui leur sont dévolues, les autorités régionales peuvent donc s'organiser comme elles l'entendent.

Ces deux remarques sont essentielles si l'on veut comprendre le développement des activités internationales des composantes de nombreuses fédérations. Là où il existe, le principe d'auto-organisation a servi de base juridique à la création de ministères et

d'agences spécialisés dans les questions internationales (21), tout comme il a permis la mise sur pied de réseaux de représentations extérieures (22). Le même principe a également été invoqué pour justifier l'établissement d'organismes publics dont la vocation internationale, si elle n'est pas primordiale, n'en est pas moins importante, comme les sociétés de développement régional ou de gestion des ressources naturelles. A une époque marquée par la diversification des contacts internationaux, la liberté d'organisation rend possible toute une série d'activités relativement mineures, mais qui, si elles font l'objet d'une stratégie d'ensemble, peut revêtir une certaine importance dans la "micro-diplomatie". Par le biais d'envoi d'experts, de formation de cadres, de mise sur pied de stages, le gouvernement du Québec a par exemple pu donner le jour à un embryon de politique de développement qui reflète les sensibilités particulières de la Province (23). Les autorités régionales de nombreux pays entreprennent de façon régulière des tournées de

21. Voir par exemple le décret du 1er juillet 1982 par lequel le Conseil de la Communauté française de Belgique a créé un Commissariat général aux relations internationales, Moniteur Belge, 31 août 1982.

22. A. PATRY, La capacité internationale des Etats fédérés in BROSSARD, PATRY et WEISER, Les relations extérieures du Québec, op.cit., p. 68. Voir par exemple le décret du Conseil flamand du 30 juin 1982 relatif à la création d'un centre de la Communauté flamande de Belgique à Amsterdam, Moniteur belge, 12 août 1982, p. 9263.

23. Voir à ce propos Le Québec et le monde, Gouvernement du Québec, 1984, pp. 38-51

promotion des marchés étrangers. Il s'agit là de formes relationnelles relativement mineures, dépourvues en général de statut juridique particulier, et sur lesquelles le gouvernement central accepte souvent de fermer les yeux (24).

Ce qui est vrai au niveau administratif l'est aussi au niveau financier. Que l'existence d'un pouvoir de dépenser autonome soit un des déterminants de base de l'activité internationale des composantes d'une fédération n'a guère pour surprendre : ce moyen a été utilisé à de nombreuses reprises et dans des domaines divers pour contourner une répartition des compétences qui paraissait trop rigide (25). A ce niveau aussi, les relations extérieures n'échappent pas à la tendance générale. Il ne s'agit pas uniquement, en l'occurrence, de la possibilité pour les composantes de la fédération de prendre en charge les dépenses parfois élevées inhérentes à l'existence de départements spécialisés dans les questions internationales (26). En fait, de nombreuses activités à caractère international peuvent prendre la forme relativement bénigne d'une intervention financière qui

-
24. Même lorsque ces relations sont théoriquement interdites, comme c'est le cas en Suisse. Voir infra, section 3.
 25. Sur ce phénomène, on consultera les réflexions de D.J. ELAZAR, American Federalism - A View from the States, op. cit.
 26. L'importance de cet élément est loin d'être négligeable. On a vu que seules les régions les plus riches pouvaient se permettre de mettre sur pied ces agences spécialisées. Voir supra, chapitre 6, section 2.2.

apparaîtra comme l'exercice normal d'une compétence reconnue aux autorités décentralisées. La mise sur pied de programmes ou de projets communs avec d'autres administrations, le financement des échanges culturels, les soutiens financiers à l'exportation, l'aide au développement économique, la participation à des organisations inter-régionales de coopération transfrontalière : autant d'exemples d'actes que l'on pourrait qualifier de normale administration et qui, à moins d'empiéter de façon directe sur les compétences matérielles ou formelles du pouvoir central - par la conclusion d'un accord international, par exemple -, échapperont en principe à toute censure. De cette manière, après une période de croissance prolongée, les dépenses additionnées des Etats américains au titre de la promotion à l'étranger du commerce et des investissements ont pu atteindre en 1980 un niveau sensiblement égal à celles du département fédéral du commerce (27).

Il convient aussi de mentionner à cet égard l'utilisation tout à fait particulière des crédits publics à laquelle certains Etats américains ont eu recours à titre de sanction contre l'apartheid. En imposant aux caisses de pension ou aux organismes financiers sous contrôle public de retirer les fonds qu'ils avaient investis dans des entreprises qui opèrent en Afrique du Sud, plusieurs Etats ont pu arriver à faire pression sur certaines grandes compagnies

27. Voir en général KLINE, op. cit., pp. 55-85.

multinationales pour les convaincre de renoncer à leurs activités dans ce pays. Ainsi, grâce à l'exploitation ingénieuse d'un lien économique plutôt ténu avec l'Afrique du Sud, une politique de sanctions a pu voir le jour au niveau des Etats (28).

La maîtrise de ressources financières est certainement un déterminant important de la micro-diplomatie ; la relative discrétion dont font preuve à cet égard les provinces atlantiques du Canada - traditionnellement les plus déshéritées de la confédération - semble le confirmer a contrario. Le problème ne se limite toutefois pas à l'étendue des moyens disponibles. Dans les Etats où l'autonomie régionale est plus restreinte, ce genre d'activités sera soumis à un contrôle plus étroit. Le gouvernement italien, par exemple, n'a pas hésité à recourir au Conseil d'Etat pour faire sanctionner une décision de la junte régionale lombarde relative à la prise en charge des frais de quelques fonctionnaires qui avaient été envoyés en voyage d'étude en Union Soviétique sans que l'autorisation du ministère des Affaires étrangères ait été requise au préalable (29). Le contrôle préventif exercé par le gouvernement national sur les activités des

28. Ibid., pp. 196-199.

29. Ce recours n'a toutefois pas été accueilli : le Conseil d'Etat a jugé que la circulaire de la Présidence du Conseil qui imposait cette autorisation préalable allait au-delà des exigences légales. Cons. Stato 1977, II, 1146 et s.

Conseils régionaux (30) lui a permis de repousser à plusieurs reprises des lois régionales qui prévoyaient le financement d'organismes de coopération transfrontalière (31). Inversément, plus grande sera la marge de manoeuvre dont disposent les autorités régionales au niveau du pouvoir de dépenser, plus nombreuses seront leurs possibilités d'action internationale.

Elément indissociable du concept d'organisation fédérale, l'autonomie normative est également riche de potentialités à ce niveau. Elle permettra par exemple l'adoption de normes destinées à ouvrir plus ou moins une région aux influences étrangères mais qui ne sortent leurs effets que dans l'ordre interne : on pense par exemple aux politiques d'incitation des investissements étrangers adoptées par certaines provinces canadiennes (32), aux lois protectionnistes ou aux normes par lesquelles, au début des années '70, de nombreux Etats américains ont imposé pour les commandes publiques qu'une préférence soit accordée au matériel produit aux Etats-Unis (33). On affirme

30. L'art. 127 de la Constitution italienne permet au gouvernement de renvoyer devant le Conseil régional compétent les lois régionales qui sortent du cadre des compétences régionales ou qui vont à l'encontre des intérêts nationaux ou de ceux d'autre régions.

31. MASCIA, op. cit., pp. 258-259.

32. Voir à ce sujet Th. LEVY, Le rôle des provinces, op. cit., pp. 127-130.

33. Sur ces "buy-American laws", voir l'analyse très complète de KLINE, op. cit., pp. 87-107.

aussi que le Québec a pu tirer parti du fait que ses compétences pourraient lui permettre d'entraver l'action des représentants diplomatiques étrangers pour obtenir de plusieurs pays "à titre de réciprocité" un traitement favorable pour ses propres représentants (34).

La maîtrise de compétences législatives peut aussi être l'instrument de contacts plus directs avec l'étranger. De nombreuses provinces canadiennes (35) et plusieurs Etats australiens (36) et américains (37) ont adopté des dispositions relatives à la mise en oeuvre des jugements relatifs aux pensions alimentaires rendus par des juridictions étrangères. Ces décisions peuvent faire l'objet d'une exécution forcée pour peu qu'une disposition semblable existe dans l'Etat du requérant. La constatation de cette réciprocité intervient normalement sous la forme d'une délibération du gouvernement de la Province ou de l'Etat à l'issue de contacts directs avec les autorités

34. A. DUFOUR, La protection des immunités diplomatiques et consulaires au Canada (II), A.C.D.I., vol. 12, 1974, 3-37, pp. 19-21. Voir aussi M. TORELLI, Les relations extérieures du Québec, A.F.D.I., vol. 12, 1970, 275-303, pp. 290-293.

35. Voir H. LAWFORD, Canadian Practice in International Law during 1963, C.Y.I.L., vol. 2, 1964, 273-275.

36. Voir BURMESTER, The Treaty-Making Power in the Commonwealth of Australia, op. cit., pp. 216-217.

37. Voir par exemple N.M. LEICH, Contemporary Practice in the United States Relating to International Law, AJIL, vol. 75, 1981, 946-948.

étrangères (38). Cependant, la Cour suprême canadienne a pris soin de préciser dans son arrêt Scott que ces contacts n'aboutissaient normalement pas à la conclusion d'un traité, en bonne et due forme et qu'il ne s'agissait que de l'exercice parallèle de compétences autonomes :

"A treaty is an agreement between states, political in nature, even though it may contain provisions of a legislative character which may by themselves or by their subsequent enactment, pass into law. But the essential element is that it produces binding effects between the parties to it. There is nothing binding in the scheme before us. The enactments of the two legislatures are complementary but voluntary; the application of each is dependant on that of the other: each is the condition of the other; but that condition possesses nothing binding to its continuance" (39).

Fruit d'une décision autonome, à en croire la Cour suprême, une norme législative de ce genre pourrait être amendée ou abrogée de façon unilatérale sans engager la responsabilité de l'Etat (40). Et

-
38. Voir à titre d'exemple le texte d'une résolution du Lieutenant-Gouverneur en Conseil de la Province du Manitoba prenant acte de l'existence de dispositions réciproques dans l'Etat de New York dans DI MARZO, op. cit., pp. 95-96. Ce genre de contacts directs a été approuvé par le département fédéral des affaires extérieures. (A. GOTLIEB, Canadian Practice in International Law during 1965, C.Y.I.L. , vol. 4, 1966, p. 263.)
39. Attorney-General for Ontario v. Scott, S.C.R., 1956, 137, p. 142. La Cour se référait en l'occurrence à des législations parallèles au Royaume-Uni et dans la Province de l'Ontario.
40. Di Marzo parle à ce propos d'acte unilatéraux "qui dépendent d'autres actes unilatéraux" (op. cit., p. 96). Voir à ce propos E. SUY, Les actes juridiques unilatéraux en Droit international public, Paris, L.G.D.J., 1962, p. 30.

pourtant on arrive de la sorte au même résultat que si un accord comportant des dispositions identiques avait été conclu. Un tel échange de déclarations ne serait pas possible sans négociations préalables ou, à tout le moins, sans échange d'information (41). L'idée de réciprocité, essentielle dans les relations conventionnelles, joue d'ailleurs ici aussi un rôle central (42). Cette jurisprudence a été confirmée par une décision récente de la Cour d'appel du Québec, qui a repris en les citant les conclusions de l'arrêt Scott pour affirmer la validité d'une loi provinciale par laquelle une entente franco-québécoise sur la coopération judiciaire était mise en oeuvre :

"It is difficult to see how matters which are acknowledged to be within the legislative competence of Quebec should cease to be so merely because the Minister of Justice of Quebec and the Minister of Justice of France chose to sign a formal "Entente" rather than a less formal document outlining the arrangements to be brought into effect by reciprocal legislation in the two jurisdictions. They might well have concluded the

-
41. A cette fin, le Département d'Etat américain a d'ailleurs admis le principe de contacts directs entre la France et les Etats américains (LEICH, op. cit., pp. 947-948).
42. B. LASKIN, Provincial Legislation Implementing Reciprocal Enforcement Arrangement with Foreign State - The Treaty Power and Delegation - Federal Intervention in Litigation, Canadian Bar Review, vol. XXXIV, 1956, 215-224, p. 217. Voir aussi du même auteur, Some International Legal Aspects of Federalism: the Experience of Canada, in D.P. CURRIE (ed.), Federalism and the New Nations of Africa, Chicago, University of Chicago Press, 389-414, p. 401. Delisle laisse entendre que ce procédé pourrait être utilisé dans d'autres domaines par les Provinces canadiennes et les Etats américains. Voir son Treaty-Making Power in Canada, in Ontario Advisory Committee on Confederation, Toronto, Queen's Printer, 1967, p. 139.

same arrangements less formally, and even without any written confirmation prior to the enactment of legislation. Having chosen to record the arrangements in the form of an "Entente", however, in my view, they did nothing to turn the arrangements covered by the Entente into a treaty and they did nothing to change the constitutional validity of the legislation that was to be enacted (43).

Ce verdit est intéressant car la Cour supérieure d'abord, et la Cour d'Appel ensuite, se sont limitées à prendre en considération le problème de la validité constitutionnelle de la loi québécoise, sans se pencher sur la question - politiquement bien plus délicate - du droit du Québec à conclure des ententes de ce genre, qui avait été soulevée par les plaignants (44). J.-Y. Morin a souligné il y a plus de vingt ans le caractère paradoxal de ce choix : "le résultat ainsi obtenu est tout à fait remarquable : le traité est en quelque sorte escamoté, mais la mise en oeuvre demeure" (45).

Le procédé n'est pas sans évoquer la pratique suisse des "déclarations", par lesquelles les autorités cantonales confirment aux autorités étrangères la possibilité pour leurs ressortissants de bénéficier d'avantages fiscaux, afin de permettre aux citoyens du

43. Bazylo v. Collins, 11 D.L.R. (1985), 679, p. 682.

44. Voir les observations de D. TURP, L'arrêt Bazylo v. Collins et la nature juridique des ententes internationales du Québec, Revue québécoise de droit international, 1984, vol. I, 345-357.

45. J.-Y. MORIN, La conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé, A.C.D.I., vol. 3, 1965, 127-186, p. 177.

canton de bénéficier d'avantages analogues. En règle générale, l'échange de telles déclarations revêt un caractère conventionnel (46). En revanche, on peut hésiter à propos des déclarations unilatérales, car il est peu probable que les autorités cantonales ait entendu se lier de la sorte (47). Lorsque ces déclarations n'impliquent ni obligation d'adapter la législation existante, ni promesse de ne pas la modifier, il paraît logique de considérer qu'il ne s'agit que d'une simple constatation de la teneur de dispositions internes (48). Dans ce cas, le parallèle avec la jurisprudence Scott est frappant.

Le recours à des procédés de législation uniforme dans les relations entre cantons suisses, département français et Länder allemands ou autrichiens mérite également que l'on s'y

46. Y. LEJEUNE, Le statut international des collectivités fédérées, op. cit., 133-134. Voir par exemple un échange de déclarations de 1957 entre le Conseil fédéral, agissant au nom du canton de Vaud, et le Royaume-Uni, Recueil des accords internationaux conclus par les cantons suisses, p. 386.

47. Voir Y. LEJEUNE, loc. cit., p. 133 et note 123. Sur les engagements unilatéraux, voir J.-P. JACQUE, A propos de la pomesse unilatérale, Mélanges offerts à P. Reuter, Paris, Pédone, 1981, 327-345.

48. C'est aussi ce qu'affirme le Département fédéral de justice et police dans une note du 29 mai 1925 relative aux déclarations de réciprocité délivrées par les autorités fédérales. Voir P. GUGGENHEIM, Répertoire suisse de droit international public, t. Ier, Bâle, Helbing et Lichtenhahn, 1975, p. 115.

attarde (49). Sur la base théorique d'un traité bado-suisse de 1879, par exemple, les gouvernements de la confédération et du Bade-Wurtemberg ont édicté toute une série de réglementations uniformes relatives à la navigation sur le Rhin (50). Les recommandations de la Conférence internationale des commissaires à la pêche dans le lac de Constance ont également fait l'objet à différentes reprises d'une mise en oeuvre par le biais d'actes unilatéraux de droit interne. La situation juridique est cependant quelque peu confuse : non seulement les dispositions adoptées de part et d'autre présentent-elles quelques discordances, mais la nature même des arrangements qui en sont à la base a fait l'objet d'interprétations divergentes. Le tribunal fédéral suisse a analysé les directives des commissaires comme des accords internationaux conclus de manière informelle, approuvés et mis en oeuvre par le Conseil fédéral (51), mais ce point de vue ne paraît pas concorder avec celui des Länder impliqués, pour lesquels il ne s'agit que de dispositions adoptées après concertation avec les autorités riveraines (52).

49. Voir à ce propos LEJEUNE, op. cit., pp. 216-237.

50. Instituée par la convention sur la pêche dans le lac de Constance signée à Bregenz en 1893.

51. A.c. Procureur général du Canton de Thurgovie, 7 mai 1979, A.S.D.I., vol. XXVI, 1980, 143-145.

52. LEJEUNE, pp. 226-227 et note 47.

Inconvénient majeur du procédé, cette incertitude juridique explique peut-être pourquoi le recours à la réglementation uniforme n'est pas plus répandu. Les potentialités de cette méthode sont cependant considérables et mériteraient d'être prises en considération par les Etats fédérés auxquels les relations conventionnelles formelles sont interdites. L'élaboration conjointe avec des partenaires étrangers de dispositions adoptées à titre de droit interne pourrait permettre aux gouvernements qui le souhaiteraient d'exploiter de façon systématique les ressources de l'autonomie qui leur est reconnue ; l'absence d'un accord international rendrait difficile la censure de ce genre de relations. Il est d'ailleurs significatif que la convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière, visiblement peu favorable au développement de relations conventionnelles directes entre les collectivités ou autorités locales, ait préféré prévoir la création de comités de concertation chargés de coordonner l'action de ces dernières : il s'agit là d'un cadre juridique certainement favorable à l'utilisation d'actes unilatéraux parallèles (53).

53. Voir les accords-modèles annexés à la convention et, en général, A. CALAMIA, Sul ruolo degli enti territoriali minori in materia internazionale: la convenzione sulla cooperazione transfrontaliera del 21 maggio 1980, Riv. dir. internaz. priv. e proc., 1981, 878-895 ; E. DECAUX, La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales, R.G.D.I.P., 1984, 557-620 ; R. LOCATELLI, La décentralisation de la coopération

(Suite page suivante)

La panoplie des instruments législatifs, administratifs et financiers qui rendent possible l'action internationale des Etats fédérés est donc loin d'être négligeable. Naturellement, cela ne signifie pas que l'utilisation de ces instruments ne soit pas soumise à certaines conditions ; elle ne sera acceptable que si elle intervient dans la sphère des compétences régionales, sans empiéter sur les domaines réservés à l'action fédérale. Ce principe est au coeur de la décision Bazylo v. Collins de la Cour d'appel du Québec, qui a été évoquée plus haut : il est clair que la loi québécoise en question aurait été déclarée ultra vires si elle avait été au-delà des compétences de la Province. De même, si dans son arrêt 187/1985 (54), la Cour constitutionnelle italienne a annulé un protocole de coopération au développement conclu en 1976 entre le Val d'Aoste et la région somalienne du Bas Scebeli, ce n'est pas seulement parce que la Région avait recouru à une compétence instrumentale - la conclusion d'un traité - réservée au gouvernement national, mais aussi parce qu'en l'espèce elle avait choisi d'intervenir dans un domaine - l'aide

(Suite)

transfrontalière en Europe, Pouvoirs, vol. 19, 1981, 59-66 ; G.L. MONTICELLI et F. PITTAU, La convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera: precedenti storici e prospettive di sviluppo, Affari sociali internazionali, vol. XIV, 1986, 103-114.

54. Giur. Cost., 1985, I, 1303.

au développement - qui, selon la constitution italienne, échappe à toute forme d'ingérence régionale (55).

Même dans des Etats où la décentralisation est plus accentuée, le même argument pourrait être invoqué à l'encontre des dispositions analogues. Des instruments relativement anodins comme les résolutions des assemblées régionales pourront se heurter à l'opposition des autorités centrales lorsqu'elles prendront position sur des problèmes de haute politique, domaine de compétence fédérale par excellence : tel fut le cas d'une résolution du parlement genevois sur la guerre du Vietnam (56). Si les possibilités d'action internationale offertes par l'autonomie sont bien réelles, elles n'en sont pas illimitées pour autant.

55. Voir sur ce point le rapport de F. STEVENIN au colloque sur les relations et l'action extérieure des régions européennes, Genève, 10-11 décembre 1986, p. 4. Une loi de la région valdotaine de 1983, relative à la lutte contre la faim dans le monde et à l'aide aux pays en voie de développement a ainsi été rejetée par le président de la commission de contrôle au motif qu'elle dépassait le cadre des compétences régionales.

56. Cantons et relations internationales, Soleure, Fondation pour la collaboration confédérale, 1979, p. 11. Stevenin cite aussi le cas de l'opposition de la commission régionale de contrôle à une motion du Conseil régional valdotain contre la ségrégation raciale en Afrique du Sud. (Op. cit., p. 4.)

3. Tentations et limites de l'a contrario

La grande majorité des études de la pratique contemporaine indiquent que l'essentiel des relations infra-étatiques se nouent de façon relativement informelle. Dans son étude sur les relations de la Colombie britannique avec les Etats américains, Johannson évalue la proportion des interactions informelles à près de 80% du volume total (57); tandis que Roger Swanson cite le chiffre de 70% de l'ensemble des contacts entre Etats et Provinces (58). Cette réalité a inspiré de nombreuses analyses juridiques des relations extérieures des Etats à structure décentralisée. Ces analyses ont en commun une propension plus ou moins avouée à établir une dichotomie entre l'action du pouvoir central, détenteur de tous les attributs de la personnalité internationale, d'une part, et les activités des autorités décentralisées, d'autre part, que l'on rapproche volontiers de celles des personnes privées, quand on ne s'efforce pas de leur dénier purement et simplement tout caractère juridique.

57. Ce chiffre couvre à la fois l'échange d'informations, les activités conjointes et les accords administratifs informels (op. cit., pp. 218-219).

58. La différence entre ces deux évaluations tient à l'utilisation de critères de recensement légèrement différents ; Swanson exclut en effet les relations occasionnelles du champ de ses recherches (op. cit., pp. 18-19).

Le succès de cette argumentation tient en grande partie à ce qu'elle répond à des aspirations fort diverses. Réserver aux contacts interétatiques la qualité de relations internationales au sens strict permet au pouvoir central de fermer les yeux sur certaines formes de relations extérieures des autorités décentralisées en en minorant l'importance (59). De leur côté, les responsables régionaux voient là une possibilité d'occuper une zone grise relativement étendue en échappant au prescrit restrictif des dispositions qui régissent les relations internationales ; il n'est pas rare de les voir affirmer que si rien n'autorise expressément ce genre d'activités, rien non plus ne s'y oppose (60). Même les critiques les plus acerbes de l'action internationale des collectivités décentralisées paraissent accepter ce genre de raisonnement (61).

Dans une large mesure, cette vision des choses correspond au type de relations juridiques que les collectivités régionales

59. Ce souci apparaît assez nettement dans le Livre blanc du Gouvernement canadien Fédéralisme et relations internationales, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968, voir par exemple les pp. 26-29.

60. Voir les rapports de P. SUINEN et F. STAUDIGL au colloque de Genève sur les relations extérieures des régions européennes.

61. De Meyer écrit à propos des Communautés et Régions belges : "il leur est loisible, dans les matières relevant de leur compétence, d'avoir des relations et de conclure des conventions avec des sujets de droit qui ne sont pas des Etats ou qui ne sont pas assimilables à des Etats." (op. cit., p. 499).

choisissent d'entretenir. Leurs contacts avec l'étranger peuvent se développer de façon relativement informelle, par le biais d'échanges d'informations ou de la mise sur pied de projets communs. Lorsque le besoin d'institutionnaliser cette collaboration se fait sentir, il est possible de faire recours à des instruments traditionnellement conçus pour les relations entre personnes privées. Certains organismes de coopération transfrontalière ont ainsi été créés sous la forme d'associations de droit privé régies par le droit national d'un des Etats frontaliers (62). Cette possibilité est expressément envisagée par la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière, qui prévoit, pour les collectivités locales qui souhaiteraient donner "un support juridique à leur coopération", la possibilité de constituer des associations "sur la base du droit civil des associations ou du droit commercial de l'un des Etats concernés" (63). Dans le même ordre d'idées, les Provinces canadiennes qui ont choisi de se doter d'un réseau de délégations générales ou de bureaux spécialisés à l'étranger prennent parfois le soin d'indiquer que leur

62. P.-M. DUPUY rapporte par exemple que la collaboration entre le Bade-Wurtemberg et l'Alsace a abouti à la création de la "Communauté d'intérêts Moyenne Alsace-Bresgau", association de droit français (Legal Aspect of Transfrontier Regional Cooperation, op. cit., p. 52). Les échanges franco-québécois en matière d'éducation sont gérés par l'office franco-québécois pour la Jeunesse, créé en application de l'entente du 27 février 1965 et doté de la personnalité juridique. (Voir M. TORELLI, Les relations extérieures du Québec, A.F.D.I., 1970, 275-303, p. 283.)

63. Art. 4 du modèle I.1.

envoyés agissent au nom de leur gouvernement, mais à titre privé (64) - ce qui est pour le moins paradoxal. La Communauté française de Belgique a même été jusqu'à confier la gestion de certaines de ses représentations extérieures à des associations sans but lucratif régies par le droit belge et financées par le budget communautaire. L'ouverture de ces bureaux est souvent analysée comme une forme de relations de facto (65) - ce qui pourrait laisser à penser qu'il s'agit là d'un phénomène dépourvu de tout statut juridique spécifique. Cependant, dans certains Etats, les représentants des Provinces canadiennes ou des Etats australiens bénéficient - "à titre de courtoisie", précise-t-on (66) - de privilèges et d'immunités

-
64. C'est en tout cas ce qu'a affirmé l'ancien Premier ministre de l'Ontario John Robarts : "Ontario acts abroad without privileges and rights. Its officers act as private canadian citizens ..." Ontario Legislative Assembly Debates, n° 133, June 15, 1965, 4795.
65. Th.A. LEVY, Provincial International Status Revisited, Dalhousie Law Journal, vol. 3, 1976, 70-103, p. 89 ; A. JACOMY-MILLETTE, L'Etat fédéré dans les relations internationales contemporaines : le cas du Canada, C.Y.I.L., vol. 14, 1976, 3-56, pp. 38-40.
66. Lettre du délégué général du Québec à New York, 11 décembre 1967, citée par A. DUFOUR, La protection des immunités diplomatiques et consulaires au Canada (II), C.Y.I.L., vol. 12, 1974, 3-37, p. 20. Les premiers représentants des Provinces à l'étranger ne bénéficiaient d'aucun statut diplomatique : voir J. HAMELIN, Québec et le monde extérieur, op. cit.

semblables à ceux qui sont accordés aux consuls étrangers (67).

Force est d'ailleurs de reconnaître que le texte même des dispositions constitutionnelles ou législatives peut inviter à ce genre de raisonnement a contrario. L'article 10 de la Constitution suisse, par exemple, opère une distinction entre les rapports officiels avec les gouvernements étrangers ou leurs représentants, pour lesquels l'intermédiaire du Conseil fédéral est nécessaire (par. 1), et les rapports avec les autorités inférieures d'un Etat étranger, qui sont consentis aux cantons (par. 2). L'interprétation la plus courante du concept d'autorités "inférieures" a vu dans ce second paragraphe une autorisation des contacts directs avec des collectivités comme les Länder allemands ou autrichiens, les

67. C'est notamment le cas des agents des Etats australiens et des Provinces canadiennes à Londres (Commonwealth Countries and Republic of Ireland Immunities and Privileges Order, 1971 ; Consular Relations Act 1968). La délégation générale du Québec à Paris bénéficie d'un statut semi-diplomatique (JACOMY-MILLETTE, loc. cit., et note 79) ; le gouvernement canadien a toutefois souligné qu'elle ne pouvait être assimilée à un consulat (H. LAWFORD, Canadian Practice in International Law during 1964 as Reflected in Public Statements, C.Y.I.L., vol. 4, 1966, p. 220). En Belgique, la maison du Québec bénéficie d'avantages comparables à ceux dont jouissent les délégations étrangères qui, sans être des délégations à caractère diplomatique, ne peuvent toutefois être assimilées à des établissements privés (Compte rendu intégral, Conseil de la Communauté culturelle française, 16 mai 1972, pp. 7-8 ; voir aussi Bull. Q.-R., Chambre, 24 octobre 1972, n° 36). E. et L. FELDMAN affirment que les délégations du Québec à Mexico et à Caracas se sont vu accorder "un statut diplomatique complet" (The Impact of Federalism on the Organization of Canadian Foreign Policy, op. cit., p. 33).

autorités judiciaires et même les administrations nationales déconcentrées - bref, tout ce qui ne fait pas à proprement parler partie du "gouvernement de l'Etat" étranger (68). Dans le même ordre d'idées, la Fondation pour la collaboration confédérale a suggéré dans son rapport sur les compétences internationales des cantons que l'expression "rapports officiels", au sens où l'entend le paragraphe 1er de l'article 10, ne devrait concerner que "les rapports diplomatiques d'Etat à Etat" (69).

On est allé plus loin encore, dans ce genre de logique en Italie. L'article 4 du décret du Président de la République sur les matières transférées aux Régions réserve à l'Etat central "les rapports internationaux et avec la Communauté économique européenne" (70). La même disposition habilite cependant les Régions à entreprendre à l'étranger des "activités à caractère promotionnel" dans leur sphère de compétences, moyennant une entente préalable avec le Gouvernement national. Sont autorisées à ce titre toutes les activités destinées à favoriser le développement économique, social et

68. Voir par exemple W. BURCKHARDT, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 2e éd., Berne, Stämpfli, 1914, p. 130 ; L. WILDHABER, External Relations of the Swiss Cantons, A.C.D.I., vol. 12, 1974, p. 214. Sur la pratique, voir Y. LEJEUNE, Le statut international des collectivités fédérées, op. cit., numéros 104 et 138.

69. Cantons et relations internationales, p. 27.

70. Décret n° 616 du 24 juillet 1977.

culturel des Régions (71). Une grande partie de la doctrine estime cependant que ce texte n'épuise pas toutes les possibilités et qu'il convient de reconnaître l'existence, à côté des rapports internationaux sensu stricto - "che intercorrono tra sogetti di diritto internazionale e che vengono regolati da tale diritto" (72) - et des activités promotionnelles, d'une série de contacts plus ou moins informels, qui échappent à l'emprise de la réglementation existante et que les régions peuvent donc entreprendre librement. Ce tertium genus comprendrait une série d'activités au caractère international relativement mineur - "di mero rilievo internazionale" pour reprendre l'expression de Morviducci (73) - comme les échanges d'information, les visites d'étude, la participation à certaines manifestations économiques ou culturelles, etc., c'est-à-dire plus ou moins tout ce qui ne relève pas de la première ou de la deuxième catégorie (74). A l'appui de cette interprétation, on cite une

71. L. CONDORELLI, Commento all'art. 4, in BARBERA et BASSANINI, I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali, Bologna, 1978, p. 112.

72. E. CHELI, Le attività svolte all'estero dalle regioni, Le Regioni, vol. XI, 1983, 1181-1189, p. 1184.

73. C. MORVIDUCCI, Le attività di rilievo internazionale delle Regioni e l'interpretazione governativa del D.P.R. 616, Le Regioni, 1980, 983-1014, p. 986.

74. Outre les auteurs cités aux notes précédentes, voir G. STROZZI, Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 30-38 et S. CARBONE,

(Suite page suivante)

sentence par laquelle la Cour constitutionnelle a rejeté un recours formulé par la Présidence du Conseil à l'encontre d'un accord entre l'Ombrie et la région de Potsdam (75). En l'occurrence, la Cour a basé sa décision sur le fait que cet accord ne devait entrer en vigueur qu'après avoir été approuvé par le Conseil régional : cette approbation n'étant pas intervenue, l'empiètement sur les compétences réservées au pouvoir central en matière de conclusion des traités ne s'était pas concrétisée. On a vu là une légitimation implicite des activités qui n'entreraient pas en conflit direct avec le contrôle national sur les appréciations de haute politique internationale (76).

(Suite)

Relazioni internazionali, normativa comunitaria e poteri delle Regioni, Aggiornamento-Aktuell, 1981, 19-38, pp. 31-33. Voir aussi un jugement du tribunal administratif régional de Lombardie, pour lequel "l'attività svolta all'estero, che ... non implichi contatti o rapporti ufficiali di alcun genere tra l'ente regione e lo Stato estero non può essere qualificata come internazionalmente rilevante" (n. 295, 1975, Foro it., 1976, III, 559) ; ainsi que la décision du Conseil d'Etat de 1977 citée à la note 29.

75. N° 170, 3 juillet 1975, Giur. costituzionale, 1975, II, 1448.
76. Voir les commentaires de S. BARTOLE, Atti e fatti (di rilevanza internazionale) nei conflitti di attribuzione fra stato e regione, Giur. costituzionale, 1975, 3125-3136, et L. CONDORELLI, Nota alla sentenza 170/1975 della Corte costituzionale, Italian Yearbook of International Law, 1976, 309.

Dans d'autres pays, des raisonnements analogues ont été invoqués pour desserrer quelque peu les liens que font peser sur l'action transnationale des autorités fédérées les procédures destinées à protéger la mainmise fédérale sur les orientations de fond de la politique étrangère. Dans Virginia v. Tennessee (77), la Cour suprême américaine a affirmé que les accords conclus par les Etats ne doivent être autorisés par le Congrès que lorsqu'ils revêtent une importance politique ou lorsqu'ils tendent à accroître le pouvoir politique des Etats. Cette décision ne concernait qu'un accord entre deux Etats, mais on sait que la Constitution met ceux-ci sur le même pied que les accords conclus avec des gouvernements étrangers. Sur cette base, la validité d'un accord conclu avec une municipalité canadienne sans l'approbation du Congrès a été confirmée par la Cour suprême du Nord Dakota (78). Conclusion identique en République fédérale allemande, où la Cour constitutionnelle a affirmé qu'un accord entre le Land de Bade et le port autonome de Strasbourg ne nécessitait pas l'approbation du gouvernement fédéral, dans la mesure où une personne publique dépourvue de capacité juridique internationale - comme l'est incontestablement le port autonome de Strasbourg - ne pouvait être assimilée aux "Etats étrangers" visés par

77. 148 U.S. 503, p. 519 (1893).

78. McHenry County v. Brady, 37 North Dakota 59, 163 N.W. 540 (1917).

l'article 32, 3° de la Loi Fondamentale (79). En règle générale, l'importance de ces accords administratifs (Verwaltungsabkommen) est minimisée car, comme l'a noté Walter Leisner,

"ils ne mettent (pas) en jeu la création de règles générales de droit, attribution par excellence de la souveraineté interne post-révolutionnaire et corollaire essentiel de la qualité de personne de Droit international" (80).

Ce genre de raisonnement - comme d'ailleurs nombre d'interprétations a contrario - est toutefois relativement dangereux. Le fondement théorique des distinctions que l'on prétend justifier de la sorte est souvent difficile à cerner avec précision : la différence entre la personnalité internationale d'un organisme public autonome et celle d'un Etat membre d'une fédération, créations toutes deux de droit interne, est-elle tellement considérable? Et surtout, justifie-t-elle une telle différence de traitement? Car, à bien y réfléchir, en restreignant le champ d'application des mécanismes de contrôle institués au profit des autorités fédérales, on élude des dispositions qui ont pour but indéniable d'assurer une certaine cohérence à

79. Affaire du port de Kehl 30 juin 1953, BVerfGE 2, 1953, 347. Texte anglais dans International Law Reports, 1953, 407. Pour les mêmes raisons, la même solution a été retenue en ce qui concerne les accords avec le Saint-Siège (BVerfGE 6, 1957, 309 ; International Law Reports, 1957, 592. Voir à ce propos les observations de E. McWHINNEY in Canadian Bar Review, vol. 35, 1957, 842-848, et celles de Ch. ROUSSEAU, R.G.D.I.P., vol. 69, 1965, 768-769.

80. W. LEISNER, A propos de la répartition des compétences en matière de conclusion des traités dans la République fédérale d'Allemagne, A.F.D.I., 291-312, p. 311.

l'activité internationale de l'Etat. Le risque n'a pas échappé au Chief Justice Taney, qui s'est livré dans Holmes v. Jennison à une attaque en règle contre les interprétations restrictives de la compact clause proposées par la majorité de ses collègues :

"... the use of all of these terms, "treaty", "agreement", "compact", show that it was the intention of the framers of the Constitution to use the broadest and most comprehensive terms; and that they anxiously desired to cut off all connection or communication between a state and a foreign power: and we shall fail to execute that evident intention, unless we give to the word "agreement" its most extended signification; and so apply it as to prohibit every agreement, written or verbal, formal or informal, positive or implied, by the mutual understanding of the parties. (...)

The Constitution looked to the essence and substance of things, and not to mere form. It would be but an evasion of the Constitution to place the question upon the formality with which the agreement is made. The framers of the Constitution manifestly believed that any intercourse between a state and a foreign nation was dangerous to the Union; that it would open a door of which foreign powers would avail themselves to obtain influence in separate states. Provisions were therefore introduced to cut off all negotiations and intercourse between the state authorities and foreign nations" (81).

On peut bien sûr reprocher à cette philippique d'ignorer les pressions centrifuges engendrées par le développement des communications - et pour cause, puisqu'elle leur est antérieure - et de faire peu de cas des nécessités objectives auxquelles sont aujourd'hui confrontées les autorités décentralisées, pour lesquelles l'action internationale est

81. 39 U.S. 540 (1840), p. 574.

devenue un moyen parmi d'autres d'exercer les compétences qui leur sont attribuées. L'argumentation de Taney a toutefois le grand mérite de mettre en évidence le fait - souvent négligé - qu'il est peu réaliste de décréter que certaines catégories d'actes sont, de par leur nature essentiellement technique, incapables d'avoir une quelconque incidence sur la conduite des relations internationales. Une partie non négligeable de la doctrine italienne semble convaincue de la possibilité d'individualiser une série de mesures que l'on pourrait de la sorte soustraire au régime contraignant des relations internationales au sens strict (82). Ce n'est pas par hasard que la définition de cette catégorie pêche souvent par un excès de généralité : la difficulté tient précisément à ce qu'il est difficile de déterminer a priori qu'un type de contact avec l'étranger sera en toute hypothèse dépourvu d'importance politique (83), puisque ce caractère politique peut dépendre d'une série de facteurs qui n'ont pas grand'chose à voir avec les contours juridiques de l'acte en question. Dans l'exemple déjà évoqué des relations avec un Etat non reconnu par le gouvernement national, la nature du partenaire comptera

82. Voir par exemple STROZZI, op. cit., p. 37, où cette conception est manifeste.

83. La sentence 170/75, souvent invoquée à l'appui de ce raisonnement a contrario, illustre bien les risques de l'exercice : il aurait suffi en l'espèce que l'accord en question ait été approuvé par le Conseil régional d'Ombrie pour qu'ait été réalisé l'empiètement illégitime évoqué par la Cour. Pour une condamnation - sans équivoque, cette fois - d'un accord du même genre, voir la sentence 187/85 du 28 juin 1985, Giur. costituzionale, 1985, I, 1303.

bien plus que la forme du contact (84). Cela est apparu très clairement lorsque en 1984 le gouvernement autonome de Madère a établi des contacts avec le bantoustan du Bophuthatswana. En soi, le but de ces entretiens - déterminer la possibilité d'une escale à Madère pour les appareils de la compagnie aérienne du Bophuthatswana - était relativement anodin, mais le choix du partenaire pouvait suffire à jeter le discrédit sur l'ensemble de la politique portugaise en Afrique noire (85).

Il est clair que les contacts intergouvernementaux ont acquis une densité telle qu'il serait inutile et même contre-productif de mobiliser dans chaque cas l'appareil des relations inter-étatiques. Il paraît bien plus logique de laisser aux autorités locales le soin de prendre en charge une partie au moins des activités extérieures liées aux compétences qui leur sont attribuées. De façon plus ou moins délibérée, c'est à ce résultat que s'efforcent d'arriver la plupart des constructions théoriques qui viennent d'être évoquées, qui tendent à légitimer l'utilisation dans les relations infra-étatiques d'une série d'instruments qui ne sont pas expressément réservés aux acteurs étatiques : relations sur base privée, représentations dépourvues de statut diplomatique, contrats plutôt que traités, etc. A cet égard, la logique des arguments du Chief Justice Taney le

84. Supra, chapitre 8, section 2.2.

85. Newsweek, 24 September 1984.

conduit à des conclusions trop draconiennes, car on ne pourrait interdire aux Etats américains toute entreprise qui pourrait être susceptible d'avoir une incidence quelconque sur la politique étrangère des Etats-Unis, sans porter atteinte du même coup à une série d'activités qui ont acquis une importance non négligeable au fil du temps, dans un domaine comme la promotion des investissements, par exemple. Croire que ces activités pourraient être prises en charge par les autorités fédérales est illusoire : on assisterait plus vraisemblablement à l'apparition d'un "no man's land", dont les Etats seraient exclus et où l'administration fédérale n'aurait pas les moyens politiques d'intervenir (86).

A l'inverse, il est excessif de chercher à exclure d'emblée certaines formes de contacts du domaine des relations internationales en faisant abstraction du contexte dans lequel ils interviennent. Opposer par exemple les relations transfrontalières aux relations internationales, comme semblent avoir voulu le faire les auteurs de la convention-cadre du Conseil de l'Europe (87), équivaut à un vœu pieux. La vérité est qu'il est impossible de déterminer à l'avance les actes qui ne sont pas susceptibles de revêtir une importance

86. Voir à cet égard l'analyse de John M. KLINE sur la promotion du commerce et des investissements, op. cit., pp. 55-85.

87. Par souci sans doute de se concilier certaines sensibilités nationales, le rapport explicatif affirme que "la convention n'a pas pour effet de conférer un caractère "international" aux relations transfrontalières (p. 15).

"internationale" - au sens le plus politique du mot. Si l'interdiction de principe serait néfaste, la licéité de principe est elle irréaliste. De ce point de vue, les jurisprudences américaine et allemande qui ont été invoquées plus haut ne sont pas à l'abri de toute critique, dans la mesure où elles affaiblissent le rôle régulateur attribué aux autorités fédérales. En restreignant la portée des mécanismes de contrôle prévus par la constitution, on risque d'entamer la cohésion de l'action internationale de l'Etat. La position de la Cour constitutionnelle italienne à l'issue de la toute récente sentence 179/87 (88) parvient à concilier de façon assez heureuse les vertus quelque peu contradictoires de souplesse et de rigueur qui semblent nécessaires pour faire face à une situation relativement complexe. La légitimation de principe d'une série d'entreprises volontiers qualifiées de transnationales pour mettre en évidence leur peu d'importance politique est en effet tempérée par l'exigence d'une autorisation préalable du gouvernement national, ainsi que par l'existence d'une gamme variée de contrôles ex post, administratifs ou juridictionnels. Licéité de principe, assortie de mécanismes de contrôle : cette solution paraît réaliser un compromis heureux entre les positions excessivement restrictives d'un Taney et le danger d'une libéralisation dont la portée resterait difficile à déterminer en l'absence d'une délimitation précise du domaine international.

88. Non encore publiée.

4. Contrôle et légitimation : le rôle des autorités fédérales

Une évaluation des possibilités d'action internationale dont disposent les composantes d'une fédération ne serait pas complète sans une référence au rôle que peuvent jouer à ce niveau les autorités fédérales. Cela peut paraître quelque peu paradoxal au premier abord : peut-on vraiment attribuer à des collectivités autonomes des initiatives encouragées ou contrôlées plus ou moins étroitement par le pouvoir central? A bien y réfléchir, toutefois, cette réalité n'a que les apparences du paradoxe ; elle reflète précisément le lien qui unit différentes composantes gouvernementales au sein d'un même Etat. La force de ce lien fédéral est particulièrement manifeste au niveau des normes constitutionnelles, qui tendent en général à limiter la marge de manoeuvre reconnue aux composantes de la fédération pour ce qui est des relations internationales. Même si la pratique semble s'accommoder d'une plus grande souplesse, il n'est guère étonnant que ce lien apparaisse dans une série de contacts internationaux.

L'ampleur du rôle dévolu à ce niveau aux autorités fédérales peut cependant varier de façon considérable. Dans de nombreux cas, il s'agit avant tout d'un véritable contrôle des activités internationales des composantes de la fédération : celles-ci sont contraintes de passer par l'intermédiaire des services fédéraux pour leurs rapports avec l'étranger. En Suisse, où la Constitution

interdit en principe les contacts officiels entre les cantons et les autorités étrangères (89), il est courant de voir le département fédéral des affaires politiques négocier et conclure des accords au nom des cantons (90). Dans d'autres cas, l'intervention fédérale prendra la forme d'une approbation des accords conclus par les Etats membres. D'un point de vue théorique, cette possibilité de contrôle - expressément prévue par les textes constitutionnels qui autorisent les Etats membres à s'engager de façon autonome (91) - peut répondre à une triple exigence : préserver la cohérence de l'action internationale de la fédération, empêcher les initiatives d'un Etat membre de nuire aux intérêts d'autres Etats membres (92), assurer le respect de la répartition des compétences entre la fédération et les Etats membres (93) - et notamment la mainmise fédérale sur les questions de "haute politique" (94).

89. Article 10.

90. Voir à ce propos Y. LEJEUNE, op. cit., pp. 140-147.

91. Art. 85, 5° de la Constitution suisse ; article 32, 3° de la Loi fondamentale allemande ; article I, section 10 de la Constitution américaine.

92. L'article 9 de la Constitution suisse prévoit que les traités cantonaux " ne doivent rien contenir de contraire ... aux droits d'autres cantons. "

93. J.-F. AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, t. Ier, Paris, Dalloz, 1967, p. 300.

94. Supra, chap. 8, section 2.

Les initiatives fédérales peuvent aussi revêtir un caractère que l'on pourrait qualifier de constitutif ou de légitimation. Etant donné les incertitudes - internationales et nationales - qui entourent les relations extérieures des Etats fédérés, les interventions fédérales peuvent en effet permettre de justifier aux yeux de leurs interlocuteurs l'action internationale des autorités fédérées en déterminant un espace au sein duquel celles-ci pourront se mouvoir de façon autonome. La participation des composantes d'une fédération aux activités de certains organismes internationaux, par exemple, ne serait pas pensable sans le consentement des autorités fédérales (95). Il en va de même pour l'ouverture de délégations ou de bureaux à l'étranger, dont peu d'Etats se risqueraient à accepter l'ouverture sur leur territoire sans l'accord du gouvernement fédéral : il a fallu attendre près de vingt ans - et la brève cure d'opposition du parti libéral de M. Trudeau à Ottawa - pour que le Québec soit autorisé à établir une tête de pont en Amérique latine avec l'ouverture de sa délégation à Caracas (96). Inversément, les autorités fédérales sont parfois intervenues pour que soient concédés aux représentants des Etats membres certains privilèges et immunités qui peuvent faciliter l'exercice de leur mission : c'est à l'intervention de l'Ambassade du Canada que des facilités douanières et fiscales ont été accordées à la

95. Voir supra, chapitre 7, section 3.

96. PATRY, Le Québec et le monde, op. cit., p. 145.

délégation du Québec à Bruxelles (97). La convention européenne sur la coopération transfrontalière prévoit aussi la fixation par des accords inter-étatiques du cadre juridique de la collaboration entre collectivités locales (98).

C'est toutefois au niveau des relations conventionnelles que cette action de légitimation est la plus évidente. Ses modalités varient : il est ainsi arrivé que le principe de la conclusion par un Etat membre d'un accord avec un partenaire étranger soit approuvé par un acte du Parlement fédéral. Ce procédé a été utilisé au Canada pour autoriser les Provinces à négocier des accords avec certains américains (99). Le Parlement en a d'ailleurs fait de même pour certains ministères nationaux (100). Il est intéressant de noter que cette forme d'habilitation interne n'a pas toujours été considérée comme suffisante et que, dans certains cas, l'on a cru bon de la

97. Voir supra, note 66.

98. L'annexe de la convention contient plusieurs modèles d'accords de ce genre. Voir les accords 1.1. à 1.5. et, en général, E. DECAUX, op. cit., pp. 597-608.

99. Voir par exemple une loi de 1958 relative à la conclusion d'un accord entre l'Ontario et le Maine pour la construction d'un pont international, Statutes of Canada, 1958, 7 Elisabeth II, chap. 23. Voir aussi Statutes of Canada, 1959, chap. 5.

100. Voir les exemples cités par A. GOTLIEB, Canadian Treaty-Making: Informal Agreements and Interdepartmental Arrangements, in McDONALD, MORRIS et JOHNSTON (eds.), Canadian Perspective on International Law and Organization, University of Toronto Press, 1974, 229-243, pp. 238-239.

compléter par un échange de notes entre les Etats intéressés - en l'occurrence le Canada et les Etats-Unis (101). Ce surcroît de précautions laisse entendre que l'habilitation ne répond pas seulement à la nécessité de légitimer aux yeux du droit constitutionnel l'action de la Province, mais aussi à celui de confirmer au partenaire étranger que cette action est approuvée par les autorités fédérales.

Ce second besoin est souvent satisfait en recourant à la technique de l'accord-cadre, par lequel la fédération autorise la conclusion d'accords dérivés par ses Etats membres. L'intérêt de ce système, nous l'avons vu, tient à ce qu'il permet de concilier les exigences d'unité et d'autonomie qui coexistent au sein des systèmes fédéraux : unité de la responsabilité juridique du pouvoir central, autonomie des autorités décentralisées dans la mise en oeuvre. Le procédé connaît ainsi un net succès dans les Etats où la conduite des relations extérieures fait l'objet de certaines incertitudes : il a été utilisé au Canada dans le domaine de l'éducation et de la culture et pour des accords relatifs à la sécurité sociale (102) ; mutatis mutandis, on peut y assimiler la procédure de prise d'acte instaurée

101. DI MARZO, op.cit., p. 84.

102. L'accord franco-canadien sur la sécurité sociale signé à Ottawa le 9 février 1979 et l'entente franco-québécoise signée à Québec le 12 février 1979 ont d'ailleurs été approuvés en France par une seule et même loi, ce qui indique bien l'importance de ce processus d'habilitation. Voir E. DECAUX, op. cit., p. 568 et note 16.

en Belgique pour les traités culturels (103). Même des fédérations où la compétence internationale des Etats membres est explicitement reconnue ont parfois jugé utile d'y recourir : la République fédérale allemande a conclu avec les Pays-Bas et la Belgique deux accords portant respectivement sur la planification régionale (104) et l'aménagement du territoire (105), dans lesquels on envisageait la conclusion d'accords ultérieurs entre ces Etats et les Länder intéressés ; en fait, la signature de ces accords est intervenue le jour même de la conclusion de l'accord-cadre (106). Cette pratique n'est pas non plus inconnue en Suisse (107).

L'ampleur de l'habilitation réalisée de la sorte varie. Certains accords-cadre se réfèrent à la conclusion entre les Etats membres et un gouvernement étranger d'un accord dont l'objet est précisément déterminé. Dans de nombreux cas, l'autorisation est

103. Sur tous ces points, voir supra, chapitre 7, section 4.3.

104. Traité du 30 mars 1976.

105. Traité du 3 février 1971.

106. Voir P.-M. DUPUY, La coopération transfrontalière et le droit international, A.F.D.I., 1977, 837-860, pp. 842-843 et notes 28 et 30. Sur l'accord entre la Belgique, le land NordRhein-Westfalen et le land Rheinland-Pfalz, voir R.B.D.I. Voir aussi les exemples cités par DI MARZO, p. 77.

107. Voir les exemples cités par Y. LEJEUNE, op. cit., p. 149 et note 200.

accordée au moyen d'un échange de notes (108). Dans d'autres cas, au contraire, l'habilitation revêt un caractère plus général et envisage la conclusion d'accords par tout gouvernement intéressé dans le domaine qu'elle couvre. L'accord culturel franco-canadien du 17 novembre 1965, par exemple, a été accompagné par un échange de lettres du même jour, par lequel il était précisé :

"Dans le cadre dudit accord, les échanges avec la France en ce qui concerne l'éducation et les relations culturelles, scientifiques, techniques et artistiques pourront faire l'objet d'ententes conclues avec les provinces du Canada. Dans ce cas, le gouvernement français en informera le gouvernement canadien." (109)

L'étendue de l'ouverture ainsi réalisée ne paraît pas devoir affecter le statut juridique des accords dérivés, conclus en vertu de cette habilitation. Fidèle à son appréciation générale des accords conclus par les Etats membres d'une fédération, McWhinney ne voit là que des accords amiables, qui n'engendrent pour les parties aucune obligation, internationale ou autre (110). Nous aurons l'occasion de revenir plus

108. Citons par exemple un échange de lettres de décembre 1963 entre le Secrétaire d'Etat canadien aux affaires extérieures et l'Ambassade d'Ottawa relatif à un programme franco-québécois d'échanges de jeunes ; l'échange de notes franco-canadien du 27 février 1965 approuvant la conclusion d'une entente franco-québécoise sur l'éducation. Voir aussi les exemples rapportés par M.R. RAND, International Agreements between Canadian Provinces and Foreign States, Univ. of Toronto Law Journal, vol. 25, 1967, 75-86.

109. Le texte complet de l'accord et des notes échangées a été publié in R.G.D.I.P., 1966, I, pp. 522 s.

110. Federalism, Biculturalism and International Law, C.Y.I.L., vol. 3, 1965, 100-126, p. 117.

en détail sur le caractère juridique de ces accords ; contentons-nous pour le moment de relever que l'intervention fédérale, si elle a un sens, ne peut avoir pour effet que d'indiquer que les autorités fédérales se considèrent comme liées par les accords conclus. Telle est d'ailleurs la position officielle du gouvernement canadien :

"L'échange de notes rend valide sur le plan du droit international les ententes conclues entre la province et une entité étrangère ; cela ne veut pas dire toutefois que la province elle-même acquiert de ce fait des droits internationaux ou qu'elle assume des obligations internationales. Du point de vue international, c'est le gouvernement canadien qui est seul engagé par l'accord..." (111)

Il paraît donc logique de considérer que lorsque un Etat membre agit sur la base d'une investiture de ce genre, il agit en tant que représentant de l'Etat fédéral dans l'ordre international (112).

-
111. P. MARTIN, Fédéralisme et relations internationales, p. 34.
112. DUPUY, loc. cit. Ce dernier point fait l'objet d'un consensus assez large. Voir entre autres I. BERNIER, International Legal Aspects of Federalism, op. cit., pp. 58-59 ; G. FITZGERALD, Educational and Cultural Agreements and Ententes : France, Canada and Quebec - Birth of a New Treaty-Making Technique for Federal States?, A.J.I.L., vol. 60, 1966, 529-537 ; A. E. GOTLIEB, Canadian Treaty-Making, op. cit., p. 31 ; J.-Y. MORIN, La conclusion d'accords internationaux par les provinces... ; G. L. MORRIS, The Treaty-Making Power: A Canadian Dilemma, C.B.R., vol. 45, 1967, p. 507. Même McWhinney note de façon quelque peu contradictoire que " the practical effect of having an 'umbrella agreement' already in existence is to reinforce in terms of prestige, by conferring international law status upon what would otherwise be simple unenforceable, transnational accords." (Op. cit., p. 117.)

On touche d'ailleurs là à un autre aspect, tout aussi important, de la technique de l'accord-cadre. A côté de leur fonction de légitimation, ces accords jouent un rôle non négligeable dans la politique juridique des gouvernements fédéraux : proclamer leur responsabilité pour les engagements conclus par les Etats membres leur permet d'affirmer aux yeux du monde extérieur leur primauté dans les relations internationales. C'est peut-être pour cette raison que les Etats comme la Suisse ou la République fédérale allemande, où existe déjà une procédure d'approbation des accords conclus par les composantes de la fédération, ont pu croire nécessaire de recourir à ce procédé. La loi italienne d'approbation de la convention européenne sur la coopération transfrontalière subordonne aussi la conclusion d'ententes ou d'accords par les autorités locales à la conclusion d'une convention bilatérale entre l'Italie et l'Etat concerné (113). Mais surtout, l'iter procédural qui a conduit à la conclusion de certains accords-cadres canadiens est tout à fait révélateur. Ce n'est en effet qu'a posteriori que l'entente franco-québécoise du 27 février 1965 sur l'éducation a été approuvée par Ottawa. C'est d'ailleurs le chargé d'affaires français qui a pris l'initiative d'informer le département d'Etat de la conclusion de

113. Art. 3 de la loi du 19 novembre 1984, Gazzetta ufficiale n° 18 du 22 janvier 1985. Par une "déclaration" au moment de la signature de la convention, le gouvernement français a également subordonné son application à la conclusion d'accords étatiques (Doc. A.N., n° 1715, p. 2).

l'entente (114). Instruites par cette expérience, les autorités fédérales ont fait insérer dans l'accord culturel franco-canadien conclu la même année une disposition faisant obligation au gouvernement français d'informer le gouvernement canadien de toute entente conclue avec une province canadienne sur la base de l'accord-cadre. On y précisait également que

"L'habilitation des provinces à conclure de telles ententes résultera soit du fait qu'elles se seront référées à l'accord culturel et à l'échange de lettres en date de ce jour, soit de l'assentiment que leur aura donné le Gouvernement fédéral." (115)

L'adhésion du Québec et du Nouveau Brunswick au North-Eastern Interstate Forest Fire Compact offre aussi un exemple intéressant de récupération par les autorités fédérales des initiatives autonomes des Provinces. Le compact n'était initialement qu'un accord entre les Etats américains du nord-est, auquel le Congrès américain avait permis par une loi de 1952 l'adhésion des Provinces canadiennes avoisinantes. Après plusieurs années d'hésitations (116), le Québec et le Nouveau Brunswick ont finalement indiqué leur intérêt pour cette initiative ; toutefois, le Québec a choisi d'adhérer à l'accord sans attendre l'autorisation fédérale. La réaction d'Ottawa intervint sous la forme

114. Cela résulte clairement de l'échange de notes du même jour. Voir les textes des notes in C.Y.I.L., vol. 4, 1966, pp. 263-264.

115. Voir l'accord et l'échanges de lettres à la R.G.D.I.P., 1966, I, pp. 532-534.

116. Voir RAND, op. cit., pp. 77-78.

d'un échange de notes avec le département d'Etat américain. Non content d'autoriser l'adhésion des Provinces au compact, le gouvernement canadien a tenu à préciser :

"it is the view of the Canadian Government that, in accordance with Canadian law, the signing of the compact by the Provinces of New Brunswick and Québec takes effect on the date of this exchange of notes between our two Governments or on the date of their signature of the Compact, whichever the later." (117)

Plus que sa responsabilité juridique, c'est en l'occurrence son pouvoir de contrôle que le gouvernement fédéral entendait affirmer, en indiquant que les Provinces ne pouvaient valablement assumer d'engagement sans son autorisation. La combinaison de ces deux motivations - légitimation et contrôle - apparaît aussi clairement dans certaines lois canadiennes d'habilitation qui prévoient la nécessité d'obtenir l'accord du Gouverneur en conseil (en clair du gouvernement fédéral) avant la conclusion de l'entente dérivée (118). De son côté, le gouvernement français a indiqué en réponse à une question parlementaire que les accords inter-étatiques à la conclusion desquels il entendait subordonner l'application de la convention européenne sur la coopération transfrontalière

"auront pour but de donner un fondement juridique satisfaisant, en particulier à l'égard de l'Etat étranger concerné aux actions que les collectivités territoriales françaises pourront entreprendre dans

117. Le gouvernement américain a indiqué son accord sur ce point. Voir GOTLIEB, Canadian Treaty-Making: Informal Agreements and Interdepartmental Arrangements, p. 237 ; DI MARZO, pp. 79-80.

118. Supra et les exemples cités à la note 13.

le cadre de la convention. De tels accords permettront en outre ... d'assurer une harmonisation bénéfique de l'action extérieure de l'Etat et des initiatives propres aux collectivités territoriales." (119)

La technique de l'accord-cadre offre donc des avantages indéniables aux trois types d'acteurs impliqués dans ce jeu complexe. Au gouvernement fédéral, elle permet de faire reconnaître son rôle central dans les relations extérieures, tandis que les autorités fédérées bénéficient de cette manière de possibilités d'action qui ne leur seraient sans doute pas reconnues si elles préféraient agir entièrement seules. Enfin, leurs partenaires étrangers se voient protégés par le consentement fédéral contre l'accusation toujours embarrassante d'intervenir à mauvais escient dans les affaires intérieures d'un Etat étranger. Reste cependant que l'admissibilité du procédé peut parfois être douteuse aux yeux du droit constitutionnel, qui n'admet pas toujours les délégations de compétences. Le problème a été soulevé en Belgique à propos de la formule de "prise d'acte" mise au point pour les accords culturels : s'agit-il vraiment d'une délégation "limitée quant à son objet et à son but", comme l'exige le droit belge (120)? En l'occurrence, il semble logique de répondre que la prise d'acte indique clairement que

119. Question n° 52654 de M. Pignion, Bulletin des questions et réponses, 1er octobre 1984.

120. MAST et DUJARDIN, Overzicht van het Belgisch grondwettelijk Recht, 7e éd., Gand, Story, 1983, p. 113.

le pouvoir central entend prendre lui-même la responsabilité de l'accord dérivé (121). Néanmoins la question resterait posée si l'on recourait à des habilitations pures et simples, calquées sur le modèle des accords franco-canadiens.

121. ERGEC, op. cit., pp. 340-341.

5. Les possibilités offertes par le droit international

Le dernier élément duquel il convient de faire état à ce niveau est l'attitude du droit international. En combinaison avec les points qui précèdent - et notamment en tenant compte de l'attitude des autorités fédérales -, cette donnée peut nous permettre de mieux appréhender l'ensemble du phénomène des relations extérieures des composantes de la fédération. Nous avons vu plus haut que (122) le droit international public ne fait pas montre d'une hostilité systématique à l'action autonome des Etats fédérés. Développé pour régir les rapports entre Etats, il éprouve certes quelques difficultés à prendre en considération le caractère complexe des Etats fédéraux : de là notamment une certaine réticence à l'égard de procédés comme la clause fédérale. Ces hésitations ne vont toutefois pas jusqu'à refuser d'entrouvrir la porte aux activités extérieures des composantes de la fédération ou de leur attacher un caractère juridique propre.

Ainsi le droit des organisations internationales peut-il s'accommoder de mécanismes visant à assurer la participation - sous contrôle fédéral, il est vrai - d'entités autonomes aux activités de

122. Supra, chap. 6, section I.

certains organismes (123). De même le droit des gens consent-il à ce qu'une fédération permette à ses composantes d'entrer en rapports directs avec les membres de la communauté internationale ; il paraît donc logique d'en conclure qu'il entend régir l'entretien de ces relations diplomatiques chaque fois qu'elles sont expressément autorisées, comme c'était le cas dans l'Empire allemand et comme c'est encore le cas en Union Soviétique (124). Enfin, la possibilité pour les Etats membres d'une fédération de s'engager vis-à-vis de sujets de droit international n'est pas non plus exclue lorsque le droit constitutionnel leur reconnaît cette faculté (125). Il est vrai que l'absence d'une disposition spécifique relative aux obligations conventionnelles des Etats fédérés dans la Convention de Vienne sur le droit des traités laisse planer un certain doute à cet égard (126). Mais, comme l'a fait remarquer Capotorti, tant la pratique internationale que les discussions qui ont marqué la conférence semblent pencher en faveur de l'admissibilité de ce genre de relations

123. Supra, chap. 7.

124. Y. LEJEUNE, op. cit., p. 261, qui ajoute en se référant au cas canadien que l'acquiescement du pouvoir central pourra éventuellement suppléer au mutisme de la constitution. Voir aussi A. BEIRLAEN, Représentation diplomatique et consulaire, R.B.D.I., 1984.

125. LEJEUNE, ibid., pp. 254-260.

126. Supra, chap. 8, section i.

autonomes (127).

Tous ces points méritent d'être mentionnés dans la mesure où le relais juridique du pouvoir central ne répond pas toujours aux aspirations des gouvernements autonomes. Ceux-ci se montrent parfois soucieux - notamment dans les Etats les plus asymétriques - d'affirmer dans les faits leur existence d'acteurs autonomes et de privilégier les formes d'action qui leur confèrent une certaine visibilité sur la scène internationale.

Au-delà de ces considérations générales, les incertitudes sont cependant suffisamment nombreuses pour que l'on éprouve quelques doutes quant au statut qu'il convient de reconnaître à des actes précis. On a beaucoup hésité, par exemple, à propos d'accords conclus par un Etat membre d'une fédération. Certains auteurs - surtout du côté canadien - ont voulu ne voir là que des arrangements administratifs (128), dépourvus de toute valeur juridique (129). Pour McWhinney, par exemple :

"the essence of such agreements is that they rest on goodwill, and neutral, reciprocal benefit, for their effectiveness: one does not go to law over

127. F. CAPOTORTI, Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, 1977, pp. 22-23.

128. GOTLIEB, loc. cit.

129. DELISLE, loc. cit. Telle est aussi la position officielle du département d'Etat canadien.

them." (130)

Ce genre d'opinion pêche sans doute par un excès de rigidité. Certes les signataires d'un accord pourraient entendre le soustraire à la sphère juridique. Mais le fait même de signer une convention et de recourir à certains formalismes de comportement ou de langage devrait à tout le moins suffire pour que l'on évite de prononcer d'office l'absence de caractère juridique de tels accords. Il semble préférable de considérer que tout accord de volonté manifesté avec une certaine solennité a vocation à produire des effets de droit, sauf si le contraire peut être établi (131). L'examen des accords conclus par les Etats membres d'une fédération révèle effectivement l'existence d'un certain nombre de "communiqués conjoints", de "déclarations communes" ou de "procès-verbaux" publiés à l'issue d'entretiens officiels ou de réunion de travail. Le choix même de ces dénominations est révélateur : parler d'un "voluntary working agreement", comme l'on fait la Colombie britannique et l'Alaska (132)

130. The Constitutional Competence within Federal Systems as to International Agreements, Can. Legal Studies, 1966, Vol. I, 145-151, p. 148.

131. En ce sens, LEJEUNE, pp. 267-269. Contra : J.E.S. FAWCETT, pour lequel "there is no presumption that States, in concluding an international agreement, intend to create legal relations at all, ... this intention must be clearly manifested before a legal character is attributed to the agreement." (The Legal Character of International Agreements, B.Y.I.L., vol. 30, 1953, 381-400, p. 385.)

132. Dans un mémorandum du 10 juillet 1972 sur la pollution par hydro-carbure. Voir DI MARZO, op. cit., pp. 135-136.

dénote clairement une certaine réticence à s'engager. Inversément, le contenu et la formulation de nombreux accords semblent indiquer la volonté de créer des effets juridiques (133). Dans son étude de la pratique suisse et allemande, Di Marzo note l'existence de nombreuses dispositions relatives à l'entrée en vigueur, à la terminaison ou à la dénonciation de ces accords ainsi qu'à l'établissement de tribunaux arbitraux pour le règlement des désaccords (134). Les accords conclus récemment par la Communauté française de Belgique ne laissent aucune place pour le doute quant à leur volonté de produire des effets de droit : il y est question de "parties", d'engagements ; l'entrée en vigueur, la durée et le renouvellement de l'accord font l'objet de dispositions spécifiques. L'accord de coopération entre la Louisiane et la Communauté française précise dans son article 7 que

"Le présent accord est conclu pour une période de cinq ans. Il est renouvelable par tacite reconduction pour des périodes successives de deux ans, sauf dénonciation par l'une ou l'autre des Parties dans les six mois précédant la fin d'une période. Dans le cas de dénonciation, les parties contractantes prendront les mesures nécessaires pour assurer l'achèvement de tout projet entrepris

133. Sur le problème du caractère juridique des accords internationaux, voir à ce propos FAWCETT, op. cit., pp. 385-860 ; K. WIDDOWS, What is an International Agreement?, B.Y.I.L., vol. 50, 1979, 117-147.

134. Voir par exemple l'article 22 de l'accord du 25 avril 1950 entre le Luxembourg et le land de Rheinland-Pfalz, UN Legislative Series, ST/LEG/SERB/12, p. 726, et DI MARZO, pp. 131-135.

conjointement en vertu du présent accord." (135)

En l'occurrence, l'intention d'attacher certains effets de droit à l'accord de volonté paraît manifeste. Or cette opinio iuris est souvent citée comme une des pierres angulaires de l'effet obligatoire du droit international ; on considère souvent que

"ce qui justifie qu'une règle est juridique, c'est qu'il y a accord des Etats pour la considérer comme telle". (136)

Transposée à notre niveau, cette idée ne nous indique-t-elle pas le chemin à suivre?

Il semble donc difficile de se prononcer a priori sur l'effet juridique de ces accords : seul l'examen de leur contenu peut nous permettre de trancher à cet égard (137). On peut d'ailleurs se demander si le genre de conclusion un peu hâtive que nous avons évoqué en commençant n'est pas avant tout dicté par des arrière-pensées quant à la validité des accords conclus par les Etats membres. Le lien entre ces deux problèmes apparaît en filigrane chez Laskin lorsqu'il écrit

135. La plupart des autres accords contiennent des dispositions similaires. Voir leur texte in Rapport d'activité du C.G.R.I., 1984, pp. 108-139.

136. J. SALMON, A la recherche du fondement obligatoire du droit international, Actes de la deuxième rencontre de Reims, 23-24 juin 1974, in Réalités du droit international contemporain, 1, Faculté de droit de Reims, 1980, p. 10.

137. C'est ce que conclut BERNIER, op.cit., p. 58.

"... if a province presently purported on its own initiative to make an enforceable agreement with a foreign state on a matter otherwise within foreign competence, it would amount to a declaration of independence on the one hand, and on the other, to a denial of exclusive juridical competence of Canada as such in the field of foreign affairs."
(138)

On retrouve là les tentations de l'a contrario évoquées plus haut (139) : exclure d'emblée la possibilité pour ces accords de produire des effets de droit permet d'éviter la difficile question de leur légitimité constitutionnelle. Ce n'est sans doute pas par hasard que cette théorie a recruté de nombreux partisans parmi les auteurs canadiens (140). On a vu plus haut comment ce procédé a permis à la Cour d'Appel du Québec de contourner dans son arrêt Bazylo v. Collins la question de la validité des ententes conclues par le Québec (141). Peut-être est-ce pour les mêmes raisons que les critères employés pour déterminer la juridicité des accords des Provinces semblent parfois plus sévères que ceux auxquels on a recours pour les conventions

138. The Provinces and International Agreements, op. cit., p. 111.

139. Supra, section III.

140. Voir les auteurs cités supra.

141. 11 D.L.R. (1985), 679. La volonté d'ignorer l'entente franco-québécoise est manifeste. En réponse à un argument qui soulignait qu'un accord écrit ne pouvait être simplement passé sous silence, le juge Rothman a indiqué qu'il n'y avait dans son esprit aucune différence avec "l'arrangement implicite" entre l'Ontario et l'Angleterre dont il était question dans l'affaire Scott : "I fail to see how the existence of a more formally expressed agreement or understanding can affect the constitutional validity of the arrangements agreed upon." (p. 684)

étatiques. On a par exemple souligné que les ententes franco-québécoises de 1965 étaient particulièrement vagues et que leur mise en oeuvre ne paraissait pas susceptible de poser problème étant donné leur généralité (142). C'était toutefois perdre de vue qu'il en va de même de la plupart des traités de coopération culturelle conclus entre Etats souverains (143) - y compris d'ailleurs les accords-cadre conclus dans ce domaine par Ottawa (144).

On rencontre d'ailleurs une tendance identique lorsqu'il s'agit de savoir à qui doivent être attribués les effets de droit engendrés par un accord international conclu par un ou plusieurs Etats membres d'une fédération, bien que la question a été l'objet de traitements assez variés. On a fréquemment affirmé que les Etats membres ne peuvent agir sur la scène internationale qu'au nom de la fédération à laquelle ils appartiennent. Dans son premier rapport sur le droit des traités, Sir Humphrey Waldock affirme que

"International capacity to be a party to treaties is ... possessed exclusively by the federal state ... Accordingly, if the constitution of a federation ... confers upon its constituent states power to

-
142. McWHINNEY, op. cit., p. 148 ; ATKY, The Role of the Provinces in International Affairs, Int. Journal, vol. 26, 1970-1971, 249-273, p. 268.
143. De manière plus cohérente, Fawcett arrive à la conclusion que tous ces traités - étatiques ou non - pourraient être dépourvus de valeur juridique (op. cit., pp. 394-395 ; voir aussi WIDDOWS, op. cit., pp. 137-138).
144. Ainsi que l'a fait remarquer très justement Luigi DI MARZO, op.cit., p. 143.

enter into agreements directly with foreign states, the constituent state normally exercises this power in the capacity only of an organ of the federal state." (145)

Cette affirmation est symptomatique du mode de pensée essentiellement déductif par lequel on s'efforce fréquemment de définir en termes généraux le statut international des Etats fédérés en échafaudant des constructions théoriques qui seraient applicables à l'ensemble des situations liées à leurs activités internationales. On ne reviendra pas ici sur les problèmes engendrés par ce qu'il faut bien appeler un excès d'abstraction, qui ne reflète pas toujours fidèlement les complexités de la réalité (146). Ce que l'on a appelé la "théorie de l'organe" témoigne du goût bien connu de la pensée juridique pour la symétrie : il est naturellement tentant de ramener à la volonté supposée de l'Etat - seul personne juridique dont le droit international admette avec certitude l'existence - les actes d'autorités dont la compétence internationale n'est pas toujours admise, même au niveau national. On a d'ailleurs parfois l'impression que, dans les cas les plus douteux, cette théorie est pour beaucoup le seul moyen d'admettre la validité de certaines entreprises (147).

145. Y.B.I.L.C., 1962, vol. II, pp. 35-36 ; voir aussi GHOSH, op. cit., pp. 74-85 et les auteurs cités par Y. LEJEUNE, pp. 389-390.

146. Supra, chapitre 8, section 1.

147. Cela est manifeste chez GOTLIEB, Canadian Treaty-Making, op.cit., p. 31.

Malheureusement, la réalité est loin de confirmer la validité de cette déduction. Comme l'a noté avec raison Wildhaber,

"the claim that the member units conclude international agreements as organs of the federal government is historically and psychologically without foundation in most cases. The German Länder under the Constitution of the Empire of 1871, the Swiss cantons after 1848, and Quebec in the past few years wanted to act in their own name and assert their own personalities." (148)

Ce que nous avons vu de la politique juridique de certaines entités composantes d'Etats centralisés tend à confirmer la justesse de cette analyse. Toutes ces raisons semblent militer contre la tentation de déterminer a priori le titre auquel agissent les composantes de la fédération. Le comportement des plus asymétriques d'entre elles devrait suffire pour nous prémunir contre toute tentative de généralisation à cet égard.

Peut-on au moins conclure à l'existence d'une présomption en faveur d'une identification de l'Etat fédéral comme le véritable sujet lié par l'action de l'Etat fédéré? C'est ce que croit pouvoir affirmer Yves Lejeune à l'issue d'un examen attentif de la pratique, en se basant sur le faisceau d'indices que constituent la procédure de conclusion des accords, le rôle des autorités fédérales dans leur négociation et dans leur mise en oeuvre, l'étendue du treaty-making power fédéral, la revendication fédérale d'une responsabilité pour les

148. Op. cit., p. 263.

agissements des Etats fédérés, etc. (149). Mais la pratique est tellement incertaine et contradictoire que l'on hésite même à tirer des conclusions aussi modérées. La situation suisse, que cet auteur a analysé de façon approfondie, se prête à des lectures différentes. Au premier abord, la négociation et la conclusion de certains traités par le conseil fédéral au nom des cantons - qui représente la norme en Suisse - ou au nom de la confédération et des cantons ne cadre pas avec cette analyse : comment pourrait-on prétendre dans ce cas que les cantons agissent au nom de la fédération (150)? Inversement, certains accords internationaux sont conclus par les cantons eux-mêmes, sans en référer aux autorités fédérales (151) ; lorsque l'approbation fédérale est demandée, ce n'est dans la plupart des cas qu'après leur signature - donc à un moment où l'engagement est valablement assumé, si ces accords ne sont pas soumis à ratification (152). Enfin, on considère en général que l'approbation ne substitue pas la Confédération aux cantons. Les indices sont donc nombreux qui peuvent laisser penser à l'existence d'une volonté et d'une action juridiques propres. Il en

149. Op. cit., pp. 392-405.

150. Le fait que le rôle des cantons paraisse purement formel dans certains cas est irrelevante à cet égard. Il peut nous amener à penser que la fédération a en réalité agi en son nom propre plutôt qu'en celui des cantons concernés. Mais si les cantons sont impliqués, on voit mal comment ce serait au nom de la confédération. Lejeune l'admet implicitement en niant le caractère cantonal de ces accords.

151. Ibid., pp. 162-163.

152. Ibid., pp. 158-160.

va de même à coup sûr pour les accords conclus par le Québec ou la Communauté française de Belgique. D'ailleurs, en dépit de leur revendication d'une compétence exclusive dans le domaine des relations extérieures, ni le gouvernement belge, ni le gouvernement canadien ne paraissent disposés à assumer une responsabilité internationale sans faille pour les actes des gouvernements communautaires ou provinciaux (153).

En définitive, il est probable que la question ne pourra être tranchée que cas par cas, au regard des circonstances qui ont entouré la négociation et la conclusion de l'accord, et de l'attitude adoptée par les différents acteurs : le gouvernement fédéral a-t-il joué un rôle décisif? Les signataires de l'accord ont-ils au contraire donné l'impression de chercher à éviter son intervention? L'attitude du partenaire étranger peut s'avérer riche d'enseignements : le souci manifesté par la France de rattacher les ententes franco-québécoises sur l'éducation et sur la culture à un accord conclu avec les

153. Ottawa a par exemple décliné toute responsabilité internationale suite au refus du Québec de restituer au nouveau gouvernement polonais les trésors qui y avait été évacués par les autorités polonaises au cours de la seconde guerre mondiale. (S.A. WILLIAMS, The Polish Art Treasures in Canada, 1940-1960, C.Y.I.L., vol. XV, 1977, 146-177.) Voir aussi l'affaire Robert Fulton Cutting, HACKWORTH, Digest of International Law, vol. V, 561. De son côté, le ministre belge des Affaires étrangères a indiqué que l'Etat belge ne pouvait être tenu pour responsable des accords conclus par les Communautés en leur nom propre (question de M. Suykerbruyk, Bull. Q. R., Chambre, 4 décembre 1984, n° 5).

autorités fédérales canadiennes, par exemple, peut certainement être interprété comme l'expression d'une volonté d'impliquer celles-ci dans les rapports qui étaient noués avec la Province de Québec (154). La teneur même de l'accord pourra aussi être révélatrice. Ainsi, la convention entre l'Organisation des Nations Unies et la Confédération suisse "agissant au nom du Canton et de la ville de Genève" (155) contient plusieurs dispositions qui laissent à penser que la Confédération est seule partie à l'accord du côté suisse. On y lit notamment que

"Le mandat décerné à la Confédération suisse par le Canton et la ville de Genève a un caractère permanent et subsistera aussi longtemps que la présente convention.

En conséquence, l'Organisation des Nations Unies pourra toujours s'adresser à la Confédération suisse pour toutes les questions à régler avec les autorités genevoises en application de la présente convention." (156)

-
154. Le fait que l'Assemblée nationale et le Sénat français aient approuvé par une même loi l'accord-cadre franco-canadien sur la sécurité sociale de 1979 et l'entente franco-québécoise qui en dérive semble révélateur à cet égard. Voir à ce propos supra, note 102.
155. La convention a été signée à Berne le 11 juin 1946 et à New York le 1er juillet 1946. Voir Recueil des accords internationaux conclus par les cantons suisses, op. cit., 191-194.
156. Art. 14. L'article 13 stipule également qu'en cas de différend, le Conseil fédéral désigne un des trois membres du tribunal arbitral auquel sera déféré la question, les deux autres étant choisis par l'O.N.U. et par le Président de la Cour internationale de justice.

Cette solution n'a d'ailleurs rien d'étonnant dans la mesure où les relations avec les Nations Unies figurent sans conteste au rang des questions politiques pour lesquelles la Confédération a une compétence exclusive. D'autres accords paraissent au contraire réserver un rôle réel aux autorités locales : la date de leur entrée en vigueur peut ainsi dépendre de l'approbation du Parlement cantonal (157) ; la possibilité d'une dénonciation par le Canton peut aussi être prévue (158). Enfin, la plupart des accords de coopération conclus par la Communauté française de Belgique établissent des obligations à charge "des deux parties" - ce qui semble à tout le moins indiquer la volonté des deux signataires d'être considérés comme tels.

On ne se penchera pas ici sur la question de la sphère à laquelle les effets de droit engendrés par ces accords doivent être rattachés, car elle a fait l'objet d'études approfondies (159).

-
157. Voir par exemple l'échange de lettres des 28 mars et 23 juin 1958 entre le Canada et le Canton de Vaud, Recueil des accords internationaux conclus par les Cantons suisses, 388-389.
158. DI MARZO (*op. cit.*, p. 125) cite à cet égard un accord de 1858 sur la propriété littéraire, conclu par la Confédération au nom du Canton de Genève avec la France, et qui prévoit la possibilité d'une dénonciation par chacun des trois intéressés.
159. Voir notamment G. BURDEAU-BASTID, Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents, in Le droit international : unité et diversité, Mélanges offerts à Paul Reuter, Paris, Pédone, 1981, 103-126 ; P.-M. DUPUY, *op. cit.*, A.F.D.I., 1977, 837-860 ; J. VERHOEVEN,

(Suite page suivante)

Contentons-nous simplement de relever que, titulaires incontestés de la personnalité juridique aux yeux du droit national, les Etats fédérés peuvent choisir de placer leurs relations conventionnelles sous l'empire du droit interne d'une des parties. Certains d'entre eux ont d'ailleurs fait explicitement usage de cette faculté (160).

En définitive, il paraît incontestable que le droit international peut servir de véhicule aux relations extérieures de ces gouvernements autonomes. Dans de nombreuses hypothèses, cela ne sera possible que si ces relations arrivent à s'insérer dans le moule plus traditionnel des rapports inter-étatiques : cela est assez clair pour

(Suite)

Traités ou contrats entre Etats? Sur les conflits de loi en droit des gens, Journal du droit international, 1983 (?), 5-36 ; voir aussi DI MARZO, op. cit., pp. 144-153 ; LEJEUNE, op. cit., pp. 269-272.

160. Voir par exemple un accord de septembre 1964 entre le Canada et l'Alaska, dont l'article 10 prévoit que "this contrat shall be interpreted and the rights and obligations of the parties construed in accordance with the law of Canada and for the purpose of adjudicating any dispute arising out of this contract, Alaska will submit to the jurisdiction of a Canadian Court." (Cité par A.E. GOTLIEB, Canadian Treaty-Making: Informal Agreements and Interdepartmental Arrangements, op. cit., p. 239). L. Shearer mentionne aussi un accord d'assistance technique entre deux établissements publics, l'un dépendant du gouvernement d'Australie occidentale, l'autre du gouvernement lybien. Son article 18 soumet cet accord au droit lybien et attribue compétence aux tribunaux lybiens pour tout litige relatif à son application. (Rapport australien au colloque sur "Les Etats fédéraux dans les relations internationales", R.B.D.I., 1983, p. 36.

ce qui est de la participation aux organisations internationales, peut être moins en ce qui concerne les relations conventionnelles. Ce résultat n'a d'ailleurs rien pour surprendre : si la coexistence de plusieurs gouvernements autonomes au sein d'un même Etat a un minimum de sens, c'est sans doute celui de donner à cette forme d'union une certaine cohésion face au monde extérieur. Le caractère étato-centriste du droit international tel qu'il est souvent conçu ne fait que renforcer cette tendance ; il ne la crée pas.

CONCLUSION

Les analyses classiques, on l'a vu, mettent l'accent sur le caractère unitaire de l'attitude de l'Etat fédéral sur la scène internationale. Partant du fait que c'est par le biais d'une attitude commune face au monde extérieur que se développe le sens d'appartenance à une même communauté, on présente souvent la centralisation des relations extérieures comme un des éléments de base de toute organisation fédérale - au point de l'ériger parfois en critère de différenciation d'autres formes d'organisation politique comme la confédération. Au niveau empirique, l'étude de la répartition des compétences semble confirmer le bien-fondé de cette analyse : dans la plupart des Etats fédéraux, la place attribuée à l'action internationale des autorités décentralisées est extrêmement réduite, et la prééminence des autorités nationales ne souffre aucune contestation. Nombreux sont les textes constitutionnels qui attribuent à la fédération une compétence générale pour la conduite des relations extérieures. Les instruments classiques de la politique étrangère que sont la représentation diplomatique et le droit de conclure des traités sont concentrés dans les mains de l'exécutif national ; lorsque les composantes de la fédération se voient reconnaître certains droits, ce n'est qu'à titre exceptionnel, dans un nombre limité de domaines, et sous la supervision des autorités

fédérales. Par ailleurs - et ceci est peut-être plus important pour l'équilibre des pouvoirs au sein de la fédération -, il n'est pas rare de voir le parlement national investi du pouvoir de légiférer dans les domaines qui touchent de près ou de loin aux relations internationales. Il ne paraît donc pas excessif de dire que, dans bien des cas, l'Etat fédéral se présente sur la scène internationale dans une situation qui n'a rien à envier à l'Etat unitaire.

En dépit des prémisses assurément peu favorables qui viennent d'être rappelées, le rôle des composantes de la fédération est loin d'être négligeable. Nombreux sont les moyens par lesquels celles-ci peuvent arriver à exercer certaines pressions sur les autorités nationales ou à s'imposer vis-à-vis du monde extérieur comme des acteurs dotés d'une autonomie décisionnelle minimale. Même lorsque aucune capacité d'action internationale ne leur est reconnue, elles n'en sont pas moins en mesure, si elles le souhaitent, de jeter les bases de leur propre "micro-diplomatie". Par ailleurs, l'exécutif fédéral est souvent contraint, même s'il dispose d'attributions exclusives pour la conduite des relations internationales, de tenir compte des desideratas des autorités régionales dans les domaines qui relèvent de leurs compétences. Cet état de fait semble confirmer l'intérêt d'une analyse dynamique du fédéralisme, qui ne se limite pas à prendre en compte la répartition constitutionnelle des compétences. L'impression d'ensemble qui en résulte est incontestablement fort proche du "marble cake federalism" décrit par Morton Grodzins, même si dans certains cas la structure institutionnelle peut décourager le

développement d'un tissu serré de relations intergouvernementales. Il s'agit d'ailleurs là d'un phénomène général, qui affecte l'ensemble des compétences étatiques dans les sociétés fédérales : dans l'univers d'indépendance que nous connaissons, l'exercice complètement autonome des compétences est devenu l'exception.

L'image de l'action internationale de l'Etat fédéral qui émerge des pages qui précèdent s'éloigne donc sur plusieurs points et de manière sensible de l'analyse classique. Il n'y a d'ailleurs là rien de bien étonnant, si l'on veut bien se rappeler que les bases méthodologiques sur lesquelles s'est appuyée notre recherche s'écartent sensiblement des présupposés traditionnels de l'analyse des structures fédérales. Il était à prévoir que cet éclairage nouveau mettrait en relief d'autres aspects des mêmes phénomènes.

1. Le confédéralisme ou la face cachée du fédéralisme

Si l'on devait résumer d'essentiel de la contribution de cette nouvelle approche à notre connaissance du phénomène fédéral, on pourrait se limiter à ce qui peut paraître une évidence : le caractère fédéral d'un Etat transparaît bel et bien dans son comportement sur la scène internationale. Loin de présenter en toute hypothèse un front uni, l'Etat fédéral laisse apparaître son particularisme à plusieurs niveaux différents : celui - assurément le plus évident - des acteurs appelés à le représenter, celui de la politique juridique et, dans certains cas, celui des orientations de fond de la politique étrangère.

Certes, cette projection internationale du fédéralisme n'affecte pas tous les Etats de la même manière. Son importance varie également selon les secteurs. Dans certains domaines - on pense par exemple aux questions de sécurité et de défense -, l'existence d'un profil unitaire est une réalité incontestable. Dans de nombreux autres cas, la logique centralisatrice engendrée par la répartition des compétences permettra aux autorités nationales de se présenter au monde extérieur comme le seul interlocuteur apte à parler au nom de la fédération. Tous ces points ont été mis en évidence dans la plupart des analyses traditionnelles.

On a par contre passé sous silence jusqu'à présent l'existence d'un autre profil, nettement plus décentralisé, dans certains domaines où les composantes de la fédération peuvent peser de tous leur poids. Dans de nombreux domaines, en effet, les pressions centralisatrices sont contrebalancées par des pressions centrifuges qui aboutissent à impliquer les composantes de la fédération dans la prise de décision. Ces pressions sont plus fortes dans les domaines de "low politics", à la fois parce que ceux-ci recoupent en de nombreux points les compétences régionales et parce que les pressions centralisatrices s'y font moins sentir. L'image du fédéralisme qui en résulte est bien différente de la précédente. La structure fédérale y apparaît dans toute sa complexité : la décision finale est souvent le fruit de la volonté conjointe des autorités centrales et régionales. Même lorsque les autorités nationales sont dotées d'une compétence législative pour la mise en oeuvre des accords internationaux, elles préfèrent parfois se contenter de coordonner les initiatives prises à cette fin au niveau régional. La possibilité qu'ont les composantes de la fédération de mener dans une certaine mesure une action autonome - que cela leur soit expressément reconnu ou non par les textes - complète le cadre. Loin de se présenter sous un jour unitaire, l'Etat fédéral apparaît alors comme une structure essentiellement composite.

On a parlé à ce propos de tendances au confédéralisme, tant les caractéristiques de ce processus décisionnel évoquent celles des modèles confédéraux classiques, comme la co-décision et le recours à des procédés de mise en oeuvre médiate, parfois couplés avec la

possibilité d'action autonome pour chacun des acteurs. De plus, nous avons vu qu'au sein d'un même Etat, les relations entre acteurs gouvernementaux pouvaient prendre des formes qui ne sont pas sans parenté avec la manière dont sont conçues et mises en oeuvre les relations inter-étatiques. Il ne s'agit évidemment pas d'affirmer que l'Etat fédéral se comporte en toute circonstance comme une confédération, ce qui serait dépourvu de sens, mais de souligner le fait qu'il existe entre ces deux structures des points communs qui ne sont pas assez mis en évidence. Naturellement, l'acuité de ces tendances varie selon les Etats, en fonction d'une série de facteurs socio-politiques et juridiques. Néanmoins, il semble bien que, pour variée qu'elle soit, la tendance au confédéralisme soit présente dans la plupart des structures fédérales. Sa manifestation la plus évidente est sans doute la réunion, à intervalles réguliers, des conférences des Premiers ministres dans des pays comme l'Australie, le Canada ou la République fédérale allemande, mais on rencontre à de nombreux autres niveaux la co-gestion par la fédération et ses composantes, sous des formes diverses, de problèmes d'intérêt commun. Il y aurait sans doute là matière à une étude plus systématique de ces formes de collaboration, que l'on qualifie trop souvent à la hâte de "fédéralisme coopératif" sans se pencher sur leurs racines et sur leur fonctionnement.

Ces mécanismes sont au fond le reflet au niveau institutionnel de l'interpénétration croissante des compétences centrales et régionales décrite par de nombreux auteurs. Il est d'ailleurs

intéressant de noter que les moyens de pression utilisés par les autorités régionales pour acquérir droit de cité dans un domaine comme les relations internationales, dont elles sont exclues dans de nombreux ordres juridiques, sont tous liés à la maîtrise de compétences d'ordre normatif, administratif ou financier, qui peuvent aussi leur permettre de s'imposer comme des acteurs dignes d'intérêt aux yeux de leurs interlocuteurs étrangers. Plus larges seront les compétences régionales, plus grandes leurs chances d'exercer une influence importante, au niveau international comme au niveau national. Loin de représenter une forme de perversion du fédéralisme, les tendances au confédéralisme en apparaissent ainsi comme le produit direct.

La fédération apparaît ainsi comme une structure à géométrie variable : centralisée dans les domaines de "high politics", laissant au contraire apparaître un grand nombre d'acteurs dans les secteurs qui relèvent des compétences régionales. La co-existence de ces deux profils n'est au fond que le reflet du caractère hybride des structures fédérales, à mi-chemin entre l'état unitaire et les structures confédérales pures et simples.

2. Fédéralisme, complexité et mixité

Ce nouvel éclairage peut nous permettre de mieux comprendre nombre des problèmes rencontrés par l'Etat fédéral au niveau international. Problèmes liés à la prise de décision, tout d'abord, que la multiplicité du nombre des acteurs alourdit naturellement. En soi, le fédéralisme entraîne déjà une certaine procéduralisation des débats : tout problème politique a vocation à se transformer en conflit de compétences, et la nécessité d'atteindre un consensus ne contribue pas à simplifier les choses.

Sur le fond des problèmes, la lourdeur qui en résulte se traduit par une certaine difficulté à définir les orientations de base de la politique étrangère de la fédération dans les domaines touchés par cette tendance au confédéralisme. On ne saurait manquer de rappeler à ce propos le jugement sévère porté sur les systèmes fédéraux par Harold Laski à la fin des années trente :

"federalism ... is insufficiently positive in character; it does not provide for sufficient rapidity of action; it inhibits the emergence of necessary standards of uniformity; it relies upon compacts and compromises which take insufficient account of the urgent category of time; it leaves the backward areas a restraint, at one parasitic and poisonous, on those which seek to move forward; at least, its psychological results, especially in an age of crisis, are depressing to a democracy

that needs the drama of positive achievement to retain its faith".(1)

Et pourtant cette pesanteur institutionnelle peut répondre à des besoins précis. L'existence de mécanismes de contrôle est inséparable de la préservation de la diversité sociétale qui est la raison d'être des systèmes fédéraux. On peut bien sûr dissenter à l'infini sur la nécessité de prendre en compte ou de protéger cette diversité. Toutefois, si l'on entend le faire, il est indispensable à notre époque d'intégrer à ce dessein l'ensemble des relations extérieures. Ainsi, l'existence de mécanismes de co-décision permet d'assurer une sorte de stabilité en prévoyant pour les régions - isolées ou agissant de concert - la possibilité d'influencer les décisions de l'ensemble, évitant de la sorte des déséquilibres qui pourraient engendrer une crise grave (2). Ce n'est d'ailleurs pas par hasard que les systèmes les plus hétérogènes - qui sont aussi, nous l'avons vu, particulièrement attachés à la préservation de l'équilibre politique entre le centre et la périphérie - hésitent à ériger les relations extérieures en chef de compétence autonome. A cet égard, les exemples belge et canadien sont tout à fait révélateur.

-
1. The Obsolescence of Federalism, The New Republic, May 3, 1939, 367-369, p. 367.
 2. Pour une réflexion approfondie sur ce point, voir M. LANDAU, Federalism, Redundancy and System Reliability, Publius, vol. 3, 1973, 173-196.

Au niveau juridique, l'existence de facto de mécanismes de co-décision aboutit à un surcroît de complexité, provoqué par le souci de permettre d'assurer la participation conjointe du pouvoir central et des autorités régionales à la vie internationale. Certaines formes mixtes de représentation internationale, dans lesquelles des délégués des composantes de la fédération ont la possibilité de jouer un rôle actif, peuvent ainsi être prévues. Des procédés comme les accords mixtes ou les accords-cadre répondent au même besoin, tandis que les clauses fédérales insérées dans certains accords internationaux ont au contraire pour but de permettre au pouvoir central d'aller de l'avant sans nécessairement devoir obtenir au préalable le consentement de toutes les parties intéressées. D'une manière générale, ces mécanismes témoignent de l'émergence d'une forme de démembrement des compétences internationales par lequel les composantes de la fédération se voient confier le contrôle de fond d'une partie substantielle des rapports internationaux, tandis que le gouvernement fédéral conserve - formellement du moins - la fonction de représentation internationale de l'Etat. Pour complexe qu'il soit, le partage des tâches - souvent pratiqué, rarement reconnu de façon expresse - à au moins le mérite de s'efforcer de concilier les deux éléments de base des systèmes fédéraux : l'autonomie des composantes et leur intégration dans une structure étatique commune.

3. Vers une déjuridicisation de la politique étrangère?

D'une manière générale, la manière dont les constitutions nationales conçoivent la conduite de la politique étrangère paraît assez mal adapté aux nécessités du monde moderne dans la plupart des fédérations.

On a noté plus haut que le développement de ces tendances centrifuges était lié à une évolution générale des échanges internationaux. Concevable à une époque où ceux-ci étaient limités et où, par voie de conséquence, le domaine international couvrait essentiellement les problèmes de sécurité et de commerce, la centralisation absolue des relations extérieures présente au contraire à l'heure actuelle un danger pour l'équilibre fédéral. Les normes juridiques qui régissent la matière ne reflètent guère cette évolution : de façon assez symptomatique, l'article 68 de la Constitution belge n'envisage guère que des traités "de paix, d'alliance et de commerce". La majorité des constitutions fédérales ne prévoient même pas l'association des autorités régionales à la décision en matière étrangère ; lorsqu'elles le font, elles leur réservent rarement un rôle décisif : on ne prévoit guère en général que leur consultation. Ce constat est semblable en ce qui concerne leurs possibilités d'action autonome, formellement admises dans quelques Etats seulement.

Toutes ces dispositions reposent sur une conception des relations internationales qui ne prend pas en compte la formidable croissance des échanges internationaux qu'a connu le vingtième siècle. Ce hiatus entre le droit et les situations qu'il entend régir est à l'origine du développement de réseaux relationnels en dehors des schémas juridiques. Tant au stade de l'élaboration de la politique étrangère qu'à celui de sa mise en oeuvre, les contacts entre le pouvoir central et les autorités régionales sont souvent nombreux et variés, et les rapports de force sensiblement différents de ce qu'une lecture superficielle des normes juridiques ne pourrait laisser à penser. Il en va de même pour ce qui est des relations autonomes : on assiste au développement souvent désordonné d'une sorte de "micro-diplomatie" au niveau régional.

Sans doute ce genre de décalage est-il loin d'être entièrement neuf ou original. Après tout, les normes juridiques ne peuvent prétendre à englober l'ensemble de la réalité sociale et politique ; les dépassements ou les contournements sont monnaie courante dans de nombreux domaines. Toutefois, le phénomène prend ici des dimensions assez exceptionnelles. Rarement le contraste entre la réalité et les normes conçues pour la régir aura été aussi considérable : dans le cas qui nous occupe, ces tendances vont clairement à l'encontre de l'objectif plus ou moins avoué des normes en question, qui est d'assurer une centralisation assez poussée des relations extérieures. Ce développement par la bande de rapports contra legem ne va pas sans poser un certain nombre de problèmes, car un système de droit ne peut

impunément ignorer les réalités politiques fondamentales (3). Problèmes de sécurité juridique, dans la mesure où les droits et devoirs de chacun ne sont pas connus avec précision, pas plus que le statut de toute une série d'actes posés dans le cadre de relations plus ou moins informelles. Problème d'efficacité, ensuite, car ces incertitudes tendent à rendre le processus décisionnel plus confus et plus lourd à manier. Problèmes de contrôle démocratique, enfin, puisque cette évolution conduit à une nette domination des éléments bureaucratiques: en règle générale, les assemblées parlementaires sont souvent absentes du débat, tant au niveau des relations intergouvernementales qu'à celui des contacts internationaux.

Tous ces problèmes sont à des degrés divers liés à une évolution qui a en grande partie pris la tangente des dispositions juridiques en vigueur. Bien entendu, leur acuité n'est pas la même partout, car la force des pressions centrifuges peut varier considérablement en fonction d'une série de facteurs sociaux et institutionnels propres à certains Etats ou à certaines régions. Toutefois, le développement de ces forces semble un point commun à l'ensemble des Etats fédéraux du monde industrialisé, et il y a gros à parier que le phénomène ira en se renforçant dans les années à venir. Un effort de réflexion et d'imagination est sans doute nécessaire pour

3. Voir à ce propos les réflexions de W. FRIEDMANN, De l'efficacité des institutions internationales, Paris, Armand Colin, 1970, 58-59.

donner à ces nouvelles formes relationnelles des véhicules juridiques satisfaisants.

4. Synthèse : de l'importance du niveau d'analyse

J. David Singer a souligné, à propos de l'étude des relations internationales et de la politique étrangère, que le niveau auquel est effectué toute analyse est susceptible d'avoir une incidence assez nette sur ses résultats (4). Une étude de l'ensemble du système international permettra d'obtenir une vue complète de son fonctionnement et des interactions entre les différents acteurs. Cela ne sera toutefois possible qu'en mettant l'accent sur tout ce que ceux-ci peuvent avoir en commun : de là découlent notamment les tendances à l'homogénéisation qui caractérisent nombre de théories des relations internationales, dans lesquelles on met l'accent sur la

4. The Level-of-Analysis Problem in International Relations, in James N. ROSENAU (ed.), International Politics and Foreign Policy, New-York et Londres, The Free Press et Collier-Macmillan, 1969, 20-29.

poursuite de l'intérêt national ou sur des explications plutôt mécaniques des relations entre les différents Etats (5). Une différenciation entre les motivations de chacun d'entre eux ou une étude moins schématique des processus décisionnels requièrent au contraire une analyse conduite au niveau des acteurs, c'est-à-dire dans la majorité des cas au niveau national. Ce n'est en effet qu'à ce niveau qu'apparaîtront les particularismes des situations nationales et que l'on pourra percevoir l'impact de conceptions différentes du système international. Naturellement, ce surcroît de précision ne pourra que déboucher sur une vision beaucoup plus confuses du fonctionnement du système international : on perd ainsi en clarté, et par voie de conséquence, en prévisibilité ce que l'on gagne en acuité descriptive.

L'étude des relations internationales des Etats fédéraux tend à confirmer cette analyse. On a souvent tendance à affirmer ex abrupto que la fédération se présente sous un jour unitaire sur la scène internationale. Lorsque la complexité fédérale apparaît sous la forme d'une pluralité d'acteurs potentiels, elle n'est guère perçue que comme une source de difficultés. L'utilisation de clauses fédérales ou de réserves destinées à faciliter l'action internationale de l'Etat fait ainsi l'objet de nombreuses critiques, dans la mesure

5. On parle parfois à ce propos de "black box" ou "billiard ball theories".

où elle tend à perturber le bon fonctionnement du système. On met au contraire l'accent sur la nécessité de garantir aux tiers un minimum de sécurité juridique. La tendance à l'homogénéisation est aussi marquée en ce qui concerne l'accès au système : les conditions que l'on met à la reconnaissance de droits subjectifs aux composantes de l'Etat fédéral sont souvent décalquées sur celles qui régissent la définition du caractère étatique. On s'efforce aussi, pour justifier leurs activités internationales, de les rattacher - parfois au moyen de périlleux exercices d'équilibre intellectuel - à la volonté de l'ensemble de l'Etat. Lorsque cela n'est pas possible, on choisit souvent de leur dénier tout caractère juridique. On rencontre donc au niveau du système international, plusieurs équivalents juridiques à l'"étato-centrisme" de nombreuses théories des relations nationales dénoncées par les tenants de l'école transnationale (6). A tous égards, le droit international semble rechigner à l'idée d'un statut particulier pour les Etats fédéraux - qu'il s'agisse de l'action conjointe du pouvoir national et des Etats membres ou de l'action autonome de ces derniers (7).

-
6. Voir à ce propos O. YOUNG, The Actors in World Politics, in J. ROSENAU, V. DAVIS et M. EAST (eds.), The Analysis of International Politics, New York, Free-Press, 125-144. Pour une réflexion juridique sur le même thème, voir J. VERHOEVEN, L'Etat et l'ordre juridique international, in Rapports belges au Xe congrès international de droit comparé, Bruxelles, Bruylant, 1978, 61-85.
 7. P. REUTER, Confédération et fédération : vetera et nova, in La Communauté internationale - Mélanges offerts à Charles Rousseau, Paris, Pédone, 1974, 199-218.

Changeant d'éclairage et mettant l'accent sur les différentes situations nationales, nous avons pu mettre à nu l'existence de plusieurs sortes de forces centrifuges, dont l'intensité varie parfois de façon considérable. Certaines affectent l'ensemble des fédérations, d'autres quelques unes d'entre elles seulement. Occasionnellement, elles donnent lieu à une décentralisation très poussée de la politique étrangère - à tel point que l'on pourrait douter du caractère fédéral de ces solutions, puisqu'on les rencontre avant tout dans des pays comme le Canada et la Belgique, où la co-existence de communautés fortement différenciées dans un même cadre étatique est régulièrement remise en question (8). J'aurais plutôt tendance à dire qu'il s'agit là de manifestations extrêmes de phénomènes qui affectent l'ensemble des structures fédérales. Quoi qu'il en soit, l'extrême diversité des situations nationales confirme la vanité des tentatives qui visent à définir a priori les critères d'un comportement normal de la fédération dans le système international.

8. On peut noter à ce propos que l'absence d'une confiance suffisante dans les vertus fédéralistes a été indiquée comme l'une des causes principales de l'échec de plusieurs tentatives de fédération. Voir Thomas M. FRANCK (ed.), Why Federations Fail - An Inquiry into the Requisites for Successful Federalism, New York University Press, 1968. De façon semblable, quoique moins tautologique, le modèle consociationnel fait de la collaboration entre élites une des clefs de voûte de la coexistence entre différents groupes au sein du même Etat. Voir A. LIJPHART, Democracy in Plural Societies - A Comparative Exploration, New Haven et Londres, Yale University Press, 1977.

Peut-on intégrer ces différentes approches? Sans doute cela serait-il utile, mais l'exercice n'est pas dépourvu de dangers. Nous avons vu que la tentation était grande pour les juristes de dégager au départ des exigences de sécurité du système international des normes qui doivent régir les rapports au sein de la fédération, sans beaucoup d'égards pour l'acceptabilité de la centralisation qu'ils s'efforçaient d'imposer (9). Inversément, l'octroi indiscriminé aux composantes de la fédération de compétences internationales calquées sur celles des Etats semble peu praticable, comme en témoigne l'épouvantail souvent agité d'organisations internationales au sein desquelles tous les Etats américains et toutes les Républiques soviétiques seraient représentés. Pour être viable, le compromis devrait prendre en compte à la fois les exigences de sécurité et de bon fonctionnement du système international et les besoins de différenciation qui se sont manifestés dans de nombreux systèmes fédéraux.

Dans certains cas, ce sera chose facile. La comparaison à laquelle nous avons procédé a mis en relief que l'on pouvait faire l'économie de solutions complexes dans les fédérations où la centralisation des relations extérieures ne pose guère de problèmes. Dans d'autres cas, cependant, l'octroi d'une autonomie parfois assez large aux régions sera difficile à éviter. De là l'intérêt de la

9. Supra, première partie, chapitres 1 et 4.

répartition des tâches qui semble s'esquisser dans certains cas : aux composantes de la fédération le contrôle de fond d'une série de problèmes qui sont autant de prolongements internationaux de leurs attributions, au gouvernement national, primus inter pares, la responsabilité formelle des relations avec l'étranger et de coordonner l'exécution des obligations internationales de l'Etat. Des instruments juridiques comme l'accord-cadre ou les clauses fédérales de la deuxième génération existent déjà qui permettent de concrétiser ce genre de relations. La formule a peut-être de quoi surprendre. Elle ne fait pourtant que reprendre et appliquer au niveau des relations internationales une règle bien connue dans la plupart des Etats fédéraux, le principe de subsidiarité : le pouvoir central ne doit prendre en charge que les missions qu'il est mieux placé pour exercer que les autorités régionales, ou que celles-ci ne sont pas à même de mener à bien.

