

Strasbourg, le 13 décembre 1996

<s:\cdl\doc(96)\cdl-di\6.F>

**N° 007/95**

Restricted

CDL-DI (96) 6

Or.fr.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**R A P P O R T**

**LES FONDEMENTS JURIDIQUES  
DE LA POLITIQUE ETRANGERE**

## **OBSERVATIONS PRELIMINAIRES**

1. Ce rapport, adopté par le Sous-Commission sur le droit international sur la base d'un projet de rapport préparé par M. Stanko Nick avec l'assistance du Secrétariat de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit, a été approuvé par la Commission lors de sa ..e réunion qui a eu lieu les .. et .. .....

2. Dans un premier temps, un questionnaire (CDL-DI (95) 3) a été établi pour être soumis aux membres et aux membres associés ainsi qu'aux observateurs de la Commission. Par la suite, le Rapporteur a estimé nécessaire de leur soumettre quelques nouvelles questions (CDL-DI (96) 2) afin d'avoir une vision plus exhaustive de certains sujets traités dans cette étude.

3. La Commission a reçu les réponses au premier questionnaire des pays suivants : Albanie, Allemagne, Argentine, Autriche, Bélarus, Bulgarie, Canada, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Italie, Kirghizistan, Lettonie, Lichtenstein, Lituanie, Malte, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine.

4. Elle a reçu les réponses aux nouvelles questions des pays suivants : Autriche, Bulgarie, Bélarus, Croatie, Finlande, France, Hongrie, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Slovaquie, Turquie, Russie.

5. Cette étude se propose principalement d'examiner les éléments caractéristiques et constitutifs des fondements juridiques de la politique étrangère dans un nombre considérable d'Etats. Certes, le thème n'est pas nouveau et beaucoup de choses ont déjà été dites et écrites à ce sujet. Toutefois, l'aspect sans doute le plus innovateur de cette étude repose sur le fait que plus de trente Etats, européens ou non, ont donné leur apport grâce à des réponses détaillées; réponses sur lesquelles se fonde essentiellement ce rapport. Se basant sur l'examen comparatif surtout - mais non uniquement - des dispositions constitutionnelle, ce document analyse des réalités juridiques et institutionnelles parfois fort différentes, mais souvent aussi très proches.

6. En outre, compte tenu du fait que, à l'heure actuelle, le droit constitutionnel des pays de l'Est est désormais suffisamment stabilisé, il est possible de faire une comparaison élargie des droits constitutionnels en matière de politique extérieure et de mettre en évidence les points en commun ainsi que les principales distinctions entre les différents pays concernés. Cette étude ne prétend évidemment pas d'être exhaustive, compte tenu notamment de l'ampleur des sujets affrontés, mais elle fournit sûrement une vision d'ensemble significative qui peut être très utile afin d'avoir une série d'informations et de renseignements précieux.

7. La Commission de Venise a considéré qu'il serait intéressant et utile d'entreprendre une étude sur les fondements juridiques de la politique étrangère surtout en raison du fait qu'au cours de ce dernier siècle, et encore plus après la seconde guerre mondiale, beaucoup de changements se sont produits dans ce domaine. Elle a estimé qu'il fallait mettre l'accent notamment sur les aspects liés aux évolutions de la politique extérieure relatives aux relations entre le pouvoir exécutif et les autres pouvoirs étatiques. Ce dernier point est un élément constant de cette étude,

qui se propose par conséquent de mettre en évidence le fait qu'il n'existe plus de monopole du pouvoir exécutif quant à la conduite des affaires étrangères, et que d'autres acteurs jouent désormais un rôle de plus en plus actif dans ce domaine.

## **I. LES PRINCIPES**

8. Un premier principe constitutionnel en matière de relations internationales commun à la grande majorité des Etats européens est celui qui prévoit que les Etats se conforment aux règles de droit international généralement reconnues : Allemagne (art. 25 de la Loi fondamentale), Autriche (art. 9 de la Loi constitutionnelle fédérale), Bélarus (art. 8 de la Constitution), Bulgarie (art. 24), Croatie (art. 134), Estonie (art. 3), France (alinéa 14 du Préambule), Géorgie (art. 6), Grèce (art. 2), Hongrie (art. 7), Italie (art. 10), Kirghizistan (art. 9), Liechtenstein, Lituanie (art. 135), Portugal (art. 8 n° 1), Roumanie (art. 10), Russie (art. 17), Slovénie (art. 8), Ukraine (art. 18).

9. Ce principe établit donc la valeur constitutionnelle du droit international coutumier. En règle générale, l'introduction de celui-ci dans l'ordre juridique interne est "automatique" et continue.<sup>1</sup> Dans les systèmes juridiques des Pays anglo-saxons ce principe se traduit par la formule : "International law is a part of the law of the land". Les principes généraux de droit international ainsi introduits dans l'ordre juridique interne ont une valeur supérieure à celle des lois. Cela signifie que tout acte législatif interne quel qu'il soit doit être conforme aux règles de droit international généralement reconnues. Les principes généraux de droit international sont donc directement applicables dans le droit national, ils établissent immédiatement des droits et des obligations pour les individus et peuvent être invoqués devant les tribunaux nationaux.

10. S'agissant du droit international conventionnel, il y a lieu de relever que les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, en règle générale, une autorité égale et, parfois, supérieure à celle des lois. En Bulgarie, l'article 5 (4) de la Constitution stipule expressément que "les accords internationaux ratifiés selon la procédure constitutionnelle (...) font partie du droit interne du Pays. Ils ont une autorité supérieure à toute disposition interne contraire". En Croatie, l'article 134 de la Constitution, après avoir établi que les accords internationaux font partie de l'ordre juridique interne, prévoit que ceux-ci ont une valeur supérieure à celle des lois. En France, l'article 55 de la Constitution établit le même principe<sup>2</sup>. Et encore, en Grèce l'article 28 prévoit : "(...) les traités internationaux après leur ratification par voie législative (...), font partie intégrante du droit hellénique interne et ont une valeur supérieure à toute disposition contraire de la loi". Dans beaucoup d'autres Constitutions existent des dispositions presque identiques à celles mentionnées ci-dessus.

11. Il en résulte ainsi un deuxième principe commun aux Etats européens en matière de relations internationales. Les traités internationaux, ainsi que les décisions des organisations internationales dont l'Etat fait partie, peuvent être considérés comme les fondements légaux dans la conduite de la politique étrangère d'un Pays, dans la mesure où ils établissent les principes et les objectifs de celle-ci.

### **A. Le rôle de valeurs telles que la démocratie, la prééminence du droit, la protection des**

---

<sup>1</sup> Selon une définition de Perassi, juriste italien et l'un des pères de l'article 10 de la Constitution italienne, il s'agit d'un "transformateur permanent" (*trasformatore permanente*) du droit international général en droit interne.

<sup>2</sup> Cet article ne signifiant pas que les traités aient valeur constitutionnelle, cela ne veut pas dire pour autant que la loi ne doive pas respecter le traité. Celui-ci est donc supérieur et s'impose à elle. Il y a en effet aujourd'hui unanimité des juridictions françaises pour reconnaître la supériorité du traité sur la loi, même postérieure.

## **droits de l'homme et des libertés individuelles dans la politique étrangère**

12. Les principes généraux régissant les règles constitutionnelles relatives à la démocratie, à la prééminence du droit et à la protection des droits de l'homme sont incorporés dans tous les ordres juridiques nationaux des Etats européens et, dans la mesure où ils sont transposés dans des dispositions précises (de droit interne ou de droit international), leur observation est soumise au contrôle des juridictions internes. En Allemagne, par exemple, l'article premier de la Loi fondamentale dit au paragraphe 3 : "Les droits fondamentaux (...) lient le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire à titre de droit directement applicable"<sup>3</sup>. En Grèce, le premier paragraphe de l'article 2 de la Constitution établit: "Le respect et la protection de la valeur humaine constituent l'obligation primordiale de l'Etat"; et en Espagne l'article 10.2 de la Constitution déclare que "les normes concernant les droits fondamentaux et les libertés reconnues par la Constitution seront interprétées conformément à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et aux traités et accords ratifiés par l'Espagne en cette matière". En Russie, l'article 2 de la Constitution prévoit : "L'homme, ses droits et libertés, constituent la valeur suprême. La reconnaissance, le respect et la protection des droits et libertés de l'homme et du citoyen sont une obligation de l'Etat".

13. En outre, la quasi-totalité des constitutions européennes s'ouvrent par une déclaration solennelle assignant un rôle essentiel à la forme démocratique de l'Etat ainsi qu'à la prééminence du droit. En Croatie par exemple, l'article premier dit : "La République croate est (...) un Etat démocratique"; selon l'article 2 de la Constitution "La République portugaise est un Etat de droit démocratique (...)"; et encore, la constitution géorgienne établit à l'article premier que "la Géorgie est un Etat (...) fondé sur la prééminence du droit", et que "le régime politique de la République de Géorgie est une république démocratique".

14. Ces principes jouent donc, aujourd'hui plus que jamais, un rôle extrêmement important dans le contexte des relations internationales : le respect de ceux-ci est une condition essentielle afin qu'un Etat soit entièrement accepté dans la communauté internationale. Il se réalise donc dans la société internationale ce qui normalement se produit dans chaque société étatique : toute personne qui envisage de faire partie d'une communauté de droit doit accepter les règles régissant le système de celle-ci. Autrement, il en sera écarté. C'est pour cette raison que l'on constate une présence de plus en plus importante de ces valeurs dans les relations interétatiques; tous les Pays européens sont unanimes à affirmer que la politique étrangère doit être menée en conformité avec ces valeurs.

15. La protection des droits de l'homme en particulier exerce une influence déterminante sur la conduite de la politique étrangère. En Europe, le principe de l'inviolabilité des droits de l'homme est l'un des piliers indispensables du processus d'intégration dans les structures internationales du continent. Les Constitutions des différents Etats représentent le fondement de l'application des droits de l'homme au niveau national et prévoient des dispositions garantissant l'exécution effective des garanties internationales en la matière. L'article 4 de la Constitution de la République tchèque dit : "Les droits et libertés fondamentaux sont sous la protection du pouvoir judiciaire", et l'article 10 prévoit que "Les traités sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales ratifiés et promulgués qui lient la République tchèque sont immédiatement

---

<sup>3</sup> Lorsque les normes internationales relatives aux droits de l'homme revêtent le caractère de règles générales de droit international, elles "font partie intégrante du droit fédéral" et "priment les lois" (art. 25 de la Loi fondamentale). Elles ne sont toutefois pas supérieures à la Loi fondamentale.

obligatoires et priment la loi". En Slovénie, l'article 15 dernier alinéa prévoit : "La protection judiciaire des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que le droit à l'annulation des conséquences de leurs violations sont garantis". En Russie, l'article 18 : "Les droits et libertés de l'homme ont un effet direct. Ils sont (...) garantis par la justice". En Géorgie, l'article 42 : "Toute personne a le droit de saisir les tribunaux pour assurer la protection de ses droits et libertés".

16. Le contrôle de l'observation de valeurs telles que la démocratie, la prééminence du droit et la protection des droits de l'homme est exercé, au niveau national, par les juridictions internes et spécialement par les Cours constitutionnelles. S'agissant plus particulièrement de la protection des droits de l'individu et des libertés fondamentales, il convient de signaler l'existence, au niveau international, de mécanismes de contrôle et de protection établis par les conventions internationales, et, en Europe notamment, par la Convention européenne des Droits de l'Homme<sup>4</sup>. Celle-ci a été incorporée dans l'ordre juridique de nombreux Pays européens. Ses dispositions ont dans certains Pays le rang des dispositions constitutionnelles. Elle a eu une grande influence lors de l'élaboration des chartes constitutionnelles des nouvelles démocraties des Pays de l'Europe centrale et orientale. En tout état de cause, l'on retrouve dans les Constitutions de presque tous les Pays européens des dispositions semblables, ou du moins équivalentes, à celles de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

17. En principe, toutes les autorités nationales - législatives, administratives et judiciaires - doivent se conformer aux règles en question et leur observation est soumise au contrôle des juridictions ordinaires, des cours administratives et des Cours constitutionnelles. Une loi ou un règlement internes contraires aux règles relatives à la protection des droits de l'homme peuvent être annulés par les Cours constitutionnelles.

## **B. L'influence des phénomènes d'intégration dans la mise en oeuvre de la politique étrangère**

18. L'intégration dans les structures politiques, économiques et militaires de l'Europe occidentale tels que l'Union européenne, l'UEO, l'OTAN, demeure, pour la plupart des Pays de l'Europe centrale et orientale - notamment ceux que pour des raisons historiques se sentent plus proches de la culture occidentale -, l'objectif prioritaire dans la conduite stratégique de leur politique étrangère. Elle a dès lors une influence décisive dans la mise en oeuvre des activités menées dans le cadre des relations internationales de ces Etats. Beaucoup d'entre eux ont déjà conclu avec l'Union européenne des accords d'association<sup>5</sup> et ont également déposé la demande officielle d'adhésion.

19. Puisque le processus d'intégration des Etats membres à l'Union Européenne avance rapidement, il y a aujourd'hui dans nombre de secteurs dans lesquels les Etats étaient libre d'agir en pleine liberté un contrôle plus étroit des institutions de l'Union. Ce développement restreint dans une certaine mesure également la liberté des Gouvernement des Etats membres dans l'exercice de leur politique extérieure.

---

<sup>4</sup> *La protection interne et internationale des droits de l'homme s'exerce, en principe, en parallèle. En effet, il y a lieu de rappeler que conformément à l'article 26 de la Convention "La Commission [européenne des Droits de l'homme] ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes (...)"*.

<sup>5</sup> *Bulgarie, République chèque, Hongrie, Roumanie, République slovaque, Slovénie.*

20. Pour les Etats membres de l'Union européenne, le fait de faire partie de cette organisation a impliqué des évolutions législatives importantes et/ou un certain nombre d'adaptations dans les ordres institutionnels et décisionnels de ces Pays. Tout d'abord, certains Etats ont procédé à une révision de leurs chartes constitutionnelles : l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grande Bretagne, l'Irlande et le Portugal. Dans tous les cas, sauf en Espagne où l'article 13.2 concerne uniquement l'éligibilité des citoyens européens aux élections locales, il s'agit de dispositions qui autorisent des transferts de compétences (notamment au Portugal, art. 7.6). En outre, au Danemark, par exemple, une commission parlementaire spéciale, la Commission sur les affaires européennes, a été créée : le gouvernement a l'obligation d'informer cette commission de toute décision du Conseil européen qui pourrait être directement applicable dans l'ordre juridique interne ou pour la mise en oeuvre de laquelle l'intervention du parlement est requise<sup>6</sup>. En Finlande, la politique extérieure et de sécurité commune de l'Union européenne a demandé la mise en place de mesures visant à renforcer les dispositions concernant le droit de la commission sur les affaires étrangères d'obtenir davantage d'informations dans ce domaine. En Allemagne, conformément à l'article 23 de la Loi fondamentale et aux lois adoptées afin de pouvoir donner exécution à cette disposition, le Bundesrat est beaucoup plus impliqué dans la détermination de la politique menée par l'Allemagne au sein des institutions de l'Union européenne que dans n'importe quel autre domaine de la politique étrangère.

21. Il y a lieu enfin de souligner ici la présence de nombreuses autres organisations internationales en Europe tels que l'Espace économique européen, l'OSCE, la CSCE ou encore l'Organisation de Coopération économique des Pays de la zone de la Mer Noire<sup>7</sup>. Parmi celles-ci, le Conseil de l'Europe joue sans aucun doute un rôle de primordiale importance puisqu'il rassemble le plus grand nombre d'Etats - à ce jour, pratiquement tous les Etats européens. Les relations internationales se déroulant aujourd'hui surtout au niveau multilatéral, la participation des différents Etats à ces organisations a une influence de plus en plus considérable dans la mise en oeuvre de leur politique étrangère.

---

<sup>6</sup> A partir de 1973, toutes les questions majeures relatives à la politique du Danemark en matière européenne sont débattues au sein de la Commission sur les affaires européennes. Avant chaque réunion du Conseil, le ministre concerné présente, sur la base d'un mémorandum, les issues qui seront examinées. A la suite de la discussion, la Commission fournit le ministre concerné d'un "negotiating mandate" pour la réunion du Conseil.

<sup>7</sup> Créée en 1992, cette organisation réunit 10 Etats : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Grèce, Moldavie, Roumanie, Russie, Turquie et Ukraine.

## **II. LES ACTEURS PRINCIPAUX**

22. Dans les systèmes actuels de tradition démocratique et parlementaire, il n'existe plus de monopole quant à la conduite des affaires étrangères. Le pouvoir exécutif agit en collaboration avec le parlement et, parfois, le peuple aussi participe directement aux choix décisifs concernant la politique extérieure de l'Etat. Tous les acteurs composant la structure politique de l'Etat (le chef de l'Etat, le gouvernement et son chef, le parlement, le pouvoir judiciaire et le peuple) contribuent et coopèrent à l'évolution des relations internationales

23. Plus en particulier, dans le cadre des compétences concurrentes du pouvoir législatif et de l'exécutif en matière de politique étrangère, il appartient normalement au premier d'avoir la compétence de conclure des traités - du moins les plus importants - et au deuxième d'avoir celle de la conduite des relations extérieures. En principe, donc, le pouvoir exécutif négocie et signe les traités internationaux alors que le Parlement autorise leur ratification. Quant au pouvoir judiciaire, il joue un rôle fondamental pour ce qui est du contrôle de légitimité des actes pris en matière internationale. Le peuple, enfin, peut être appelé, par referendum, à se prononcer sur certains choix de politique extérieure particulièrement importants pour le Pays.

### **A. Le chef de l'Etat**

24. Chaque Etat envisage la fonction et le rôle du chef d'Etat selon sa propre histoire, sa culture et sa tradition politique et institutionnelle. Il en résulte donc de notables différences entre chaque pays. Dans certains, le chef de l'Etat bénéficie de pouvoirs étendus; dans d'autres, il est plus ou moins lié aux décisions du pouvoir exécutif, tandis que dans d'autres Etats, il exerce principalement des fonctions de représentant de l'Etat dépourvu de toute autonomie décisionnelle. Cette divergence dans la conception du rôle du chef de l'Etat se retrouve également en matière de politique extérieure.

25. Certains Pays attribuent de larges prérogatives au chef de l'Etat. La France fait partie de ceux-ci; elle en est même l'illustration principale : la politique étrangère au sens large du terme est en effet de compétence présidentielle, de telle sorte que l'on peut parler de "domaine réservé" du chef de l'Etat. Le principe général est posé par l'article 5 de la Constitution qui dispose que le Président est le garant du respect des accords de communauté et des traités. Plus en particulier, les articles 14 et 15 précisent qu'il accrédite les ambassadeurs, qu'il est chef des armées et l'article 52 prévoit qu'il négocie et ratifie les traités internationaux. En outre, l'article 9 souligne que le chef de l'Etat préside le Conseil des Ministres où se déterminent les orientations essentielles de la politique générale et donc de la conduite des relations internationales. Par conséquent, le président de la République agit en France en véritable meneur de la politique étrangère. De plus, la personnalisation grandissante des rapports internationaux accentue le phénomène de concentration des pouvoirs au profit du Président en matière de politique extérieure. La reprise des essais nucléaires<sup>8</sup> et la construction européenne en sont les meilleurs exemples.

26. Dans d'autres Pays aussi, tels que la Russie et l'Ukraine par exemple, le Chef de l'Etat bénéficie d'importantes attributions en matière de politique étrangère. En Russie, conformément à l'article 80 de la Constitution "le Président de la Fédération de Russie est le chef de l'Etat", il

---

<sup>8</sup> C'est M. Mitterrand qui décida en 1994 de suspendre les essais nucléaires de la France. Un an plus tard, c'est M. Chirac qui, dans des conditions identiques, a décidé de les reprendre.



"détermine les orientations fondamentales de la politique (...) extérieure de l'Etat" et "représente la Fédération de Russie (...) dans les relations internationales". En pratique, le Président exerce la direction de la politique extérieure de la Russie; il négocie et signe les traités internationaux de la Fédération de Russie, signe les instruments de ratification<sup>9</sup>, reçoit les lettres de créances et de rappel des représentants diplomatiques accrédités près de lui. Des dispositions analogues existent dans la Constitution de la République Bélarus (art. 100 n° 15, 16 et 17); en plus, conformément à l'article 22 de la loi sur "Le Président de la République Bélarus", le Président a le droit d'initiative législative au Soviet Suprême, ce qui élargit fortement ses possibilités de participation à l'élaboration des orientations politiques extérieures de la République Bélarus.

27. D'autres Etats attribuent constitutionnellement d'importantes prérogatives au Chef de l'Etat en général et en ce qui concerne les relations extérieures plus en particulier. Ces prérogatives présidentielles sont toutefois contrebalancées par l'institution d'un gouvernement doté de vastes pouvoirs en la matière. Dans ces cas, les pouvoirs du président de la république ne lui accordent pas une marge importante d'initiative parce qu'ils sont tous strictement réglementés, soit constitutionnellement et politiquement conditionnés. En Autriche, d'après l'article 65 de la Constitution le Président de la République représente la République vis-à-vis de l'étranger, il conclut les traités internationaux (par le biais d'agents délégués par lui), il décide l'envoi des représentants diplomatiques et consulaires à l'étranger et il concède l'agrément (l'exequatur) aux représentants étrangers. Pourtant, il ne peut agir que sur proposition du gouvernement. L'article 36 de la Constitution grecque établit que "(...) le Président de la République représente l'Etat sur le plan international et déclare la guerre; il conclut les traités de paix, d'alliance, de coopération économique et de participation à des organisations ou unions internationales (...)". Il exerce toutes les compétences qui lui sont expressément reconnues par la Constitution, mais il a toujours besoin, pour leur exercice, du consentement du gouvernement sous la forme de contreseing du ministre compétent, en l'occurrence du ministre des affaires étrangères.

28. Dans d'autres Etats enfin, le chef de l'Etat a des pouvoirs assez limités quant à la conduite de la politique internationale du Pays. Tel est le cas par exemple en Allemagne, où la Président de la république remplit essentiellement des fonctions représentatives. En effet, ses décisions étant soumises au contreseing ministériel (article 58 de la Loi fondamentale), la fonction du Président dans le domaine de la politique extérieure est presque exclusivement protocolaire. Toutes les décisions en matière de politique étrangère sont du ressort du gouvernement fédéral. En Turquie, le Président de la République n'a pas de pouvoirs étendus ni de responsabilités particulières quant à la conduite de la politique étrangère. Ainsi, malgré l'article 104 de la Constitution lui accorde le pouvoir de ratifier et promulguer les traités internationaux et d'accréditer les représentants de l'Etat turque à l'étranger, il ne s'agit que de pouvoirs de nature formelle car ils peuvent être utilisés conjointement avec le Conseil des ministres. Dans la pratique toutefois, si le Président est l'ancien leader du parti de majorité (comme ce fut le cas pour Turgut Özal), son influence dans la conduite de la politique extérieure peut être beaucoup plus importante.

## **B. Le Gouvernement**

---

<sup>9</sup> Conformément à la Loi sur les traités internationaux, le Président de la Fédération de Russie prend les décisions sur l'organisation des négociations et la signature des traités internationaux conclus au nom de la fédération, accorde les attributions correspondantes et soumet de tels traités à la ratification (articles 11, 13 et 16 de la Loi).

29. Le poids du gouvernement, et en particulier celui du chef du gouvernement et du ministre des affaires étrangères, quant à la conduite de la politique étrangère est de grande importance. En effet, le gouvernement détermine et dirige la politique générale de l'Etat, y compris évidemment la politique extérieure. Ce principe est fixé dans les textes constitutionnels et/ou de loi de valeur constitutionnelles de plusieurs Etats : en Albanie (art. 36); en Allemagne (art 62 de la Constitution et art. 1 du Règlement du Gouvernement Fédéral); en Autriche (art. 69); en Bulgarie (art. 105); au Danemark (art. 1 de la Loi sur le "Foreign Service"); en Espagne (art. 97); en Estonie (art. 87); en France (art. 20); en Grèce (art. 82); en Lituanie (art. 5 de la Loi sur le Gouvernement de la République de Lituanie); au Portugal (art. 185 et 200); en République de Bélarus (art. 106 de la Constitution et art. 11 de la Loi de la République de Bélarus); en Roumanie (art. 101); en Russie (art. 114 lett. e); en Slovaquie (art. 119 lett. d); en Suède (Chapitre 1, art. 6, "Instrument of government"); en Suisse (art. 102 ch. 8); en Turquie (art. 112).

30. Toutes les initiatives principales en matière de relations extérieures sont prises par le pouvoir exécutif, en collaboration et/ou sous le contrôle des assemblées parlementaires. Il appartient au gouvernement de mener les négociations, de signer les traités internationaux, et - sauf ceux pour lesquels il est prévu l'approbation du parlement - de les ratifier. Cette solution est tout à fait logique car l'exécutif dispose de tous les moyens nécessaires et indispensables à l'accomplissement de ces tâches.

31. Au Pays-Bas, par exemple, la norme principale dans ce domaine est l'article 90 de la Constitution : "Le Gouvernement promeut le développement de la prééminence du droit international". Cette norme signifie en premier lieu que la conduite des relations internationales du Royaume rentre, en principe, dans les compétences exclusives du pouvoir exécutif. L'exception la plus importante à cette règle concerne la nécessité de l'approbation du Parlement des traités (art. 91).

32. Dans la cadre des fonctions exercées par le pouvoir exécutif en matière de relations internationales, le chef du gouvernement et le ministre des affaires étrangères jouent, comme on l'a déjà dit, un rôle de grande importance. En ce qui concerne le ministre des affaires étrangères, il est vrai que ses pouvoirs en la matière se sont fortement réduits au cours de ces dernières années en raison du fait que les ministres titulaires des autres branches de l'exécutif sont devenus de plus en plus actifs en politique étrangère dans les domaines de leur ressort. Toutefois, même s'il n'a plus aujourd'hui, comme jadis, le monopole - avec le chef d'Etat - de la conduite des affaires extérieures, le ministre des affaires étrangères demeure toujours l'un des acteurs principaux dans ce domaine. En tant que membre du gouvernement chargé de diriger directement les activités de politique extérieure, il assume la responsabilité politique en la matière : il contresigne les instruments de ratification et d'adhésion signés par le Chef de l'Etat.

### **III. LES AUTRES ACTEURS. LE SYSTEME DE PARTICIPATION AUX ACTES CONCERNANT LA POLITIQUE ETRANGERE**

#### **A. Le contrôle du Parlement**

33. Au cours de ce dernier siècle, les pouvoirs de contrôle des parlements sur les activités de l'exécutif en général, et sur celles exercées en matière de politique étrangère plus en particulier, se sont considérablement accrus. Deux éléments fondamentaux ont joué un rôle déterminant dans cette évolution : une forte "démocratisation" des institutions parlementaires, représentatives de la volonté populaire, et la fin de la diplomatie secrète.

34. La question concernant les pouvoirs de conclure des accords en matière internationale commença à se poser dès le siècle dernier, à l'époque des monarchies constitutionnelles, lorsque s'affirma le principe selon lequel les Assemblées parlementaires devaient participer à la conduite des relations extérieures, domaine réservé jusqu'alors aux souverains. Par la suite, avec l'avènement des régimes parlementaires, le contrôle des représentants du peuple sur la politique étrangère allait devenir davantage influent. De plus, la disparition de la diplomatie secrète<sup>10</sup> et par conséquent la possibilité pour le Parlement (et en particulier pour les commissions parlementaires) d'accéder aux informations concernant les activités exercées par le Gouvernement en matière de politique étrangère est un facteur décisif quant à l'amélioration du pouvoir de contrôle des Assemblées parlementaires.

35. Aujourd'hui, dans toutes les Chartes constitutionnelles des Pays d'Europe, il existe des dispositions plus ou moins explicites qui prévoient que le Parlement puisse exercer son pouvoir de contrôle sur les activités menées par le Gouvernement en matière de politique internationale. Ce pouvoir s'inscrit dans les prérogatives de contrôle de caractère plus général reconnues au Parlement vis-à-vis de toutes les activités exercées par le pouvoir exécutif.

36. Ainsi, les Parlements exercent de plus en plus leur pouvoir de contrôle sur la conduite des relations extérieures, notamment à travers une participation plus active en matière de conclusion des traités internationaux. A partir de la fin de la première guerre mondiale et jusqu'à nos jours, des dispositions prévoyant que les traités les plus importants doivent être soumis à l'approbation préalable du Parlement ont été introduites dans toutes les Constitutions des Pays européens.

37. Souvent, les Constitutions contiennent des listes assez détaillées des traités qui sont soumis à l'assentiment préalable des assemblées. Par exemple, en Bulgarie l'article 85 (1) établit que l'Assemblée Nationale ratifie ou dénonce tout instrument international de nature politique ou militaire, qui concerne la participation de la Bulgarie à des organisations internationales, qui comporte des modifications des frontières ou qui modifie des dispositions législatives. En France l'article 53 (1) qui dispose que les traités de paix, de commerce, ceux relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui

---

<sup>10</sup> C'est au discours rendu le 8 janvier 1918 devant le Congrès américain par le Président Wilson, et connu sous le nom de discours des "Quatorze Points", que l'on fait remonter la début de la fin de la diplomatie secrète. En effet, le premier de ces points composant le programme de paix américain envisageait des "pactes de paix ouverts", et il prévoyait aussi qu'il ne devait plus avoir "d'accords internationaux privés d'aucune sorte" et que la diplomatie devait procéder "toujours franchement et devant les yeux de tous."

comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ou encore, en Grèce l'article 36 n° 2 prévoit : "Les traités de commerce, ainsi que ceux qui concernent l'imposition, la coopération économique ou la participation aux organisations ou unions internationales et tous ceux qui comportent des concessions qui, selon d'autres dispositions de la Constitution, nécessitent une réglementation législative, ou qui créent des charges individuelles pour les Hellènes, ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés par une loi formelle." En République tchèque, l'approbation du Parlement est exigée non seulement "pour les traités politiques", "pour les traités économiques de caractère général" et "pour les traités dont l'exécution doit être assurée par la loi", mais également "pour les traités sur les droits de l'homme et libertés fondamentales" (art. 49).

38. Dans beaucoup d'autres Pays, il existe des dispositions constitutionnelles semblables à celles énoncées ci-dessus. Tel est le cas pour l'Albanie (art. 16); l'Allemagne (art. 59 n° 2); l'Autriche (art. 50); le Bélarus (loi sur "Les traités internationaux de la République Bélarus"); la Croatie (art. 133); le Danemark (art. 19); l'Espagne (art. 94); l'Estonie (art. 121); la Géorgie (art. 65); la Hongrie (art. 19 n° 3); l'Italie (art. 80); le Liechtenstein (art. 8); la Lituanie (art. 138); la Norvège (art. 26); le Portugal (art. 164 (j)); la République slovaque (art. 86 (e)); la Suède (chapitre 10 de "The instrument of Government"); la Suisse (art. 85 ch. 5); la Turquie (art. 90).

39. En règle générale, l'autorisation préalable du parlement est prévue pour deux grandes catégories de traités, communes à tous les Etats : les traités de nature politique et militaire et les traités qui modifient des dispositions de nature législative. Il s'agit en effet des traités considérés les plus importants dans la conduite des relations internationales. Les traités portant sur ces matières entraînent donc le contrôle des représentants du peuple; et ce contrôle est garanti, en tant qu'expression suprême régissant les principes fondamentaux de l'Etat de droit, au niveau constitutionnel.

40. Outre cette forme directe de contrôle, le parlement dispose d'autres instruments pour veiller à la conduite de l'exécutif en matière de relations extérieures : la motion de censure et le contrôle budgétaire. Il s'agit dans ces cas d'un contrôle indirect puisqu'il ne représente qu'un aspect particulier du contrôle général que le parlement exerce sur toutes les activités du pouvoir exécutif. Quant à la motion de censure, il est vrai que le programme politique du gouvernement consacre au moins un chapitre à la politique étrangère et que des discussions sur celle-ci ont régulièrement lieu dans les enceintes parlementaires. Cependant, il est improbable qu'un gouvernement puisse être censuré en raison de son programme de politique extérieure ou à cause de la conduite de celle-ci.

41. En Estonie, par exemple, l'article 5 n° 7 de la Loi sur les relations internationales dispose que le Parlement "discute la politique étrangère de l'Estonie au moins deux fois par an"; en France, le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée la responsabilité du gouvernement sur son programme, ou, éventuellement, sur une déclaration de politique générale, y compris la politique étrangère; en Allemagne, conformément à l'article 23 (2) et (3) de la Loi fondamentale et à l'Acte sur la coopération entre le gouvernement fédéral et le Bundestag sur les questions concernant l'Union européenne, le gouvernement fédéral doit demander l'avis du Bundestag avant d'entamer toute négociation en matière législative dans le cadre de l'Union européenne.

42. Dans tous les Pays européens, il existe une commission parlementaire des affaires étrangères dont le fonctionnement est normalement réglé par le règlement des Chambres et au sein de laquelle tous les partis politiques sont représentés en mesure proportionnelle à leur

présence au Parlement. Cette commission discute les grandes lignes de la politique étrangère, y compris la conclusion des conventions ayant une portée politique majeure (d'habitude, les décisions adoptées par la commission sont suivies par le Parlement). En règle générale, elle agit en étroite collaboration avec le Ministre des affaires étrangères auquel elle peut demander de lui soumettre des rapports détaillés sur des sujets spécifiques.

## **B. Le contrôle judiciaire**

43. Le contrôle judiciaire au niveau constitutionnel en matière internationale trouve ses fondements dans la grande majorité des constitutions des Pays européens. Il est notamment exercé par les juridictions constitutionnelles et se présente en règle générale sous deux aspects différents : le premier, plus direct, est le contrôle sur la compatibilité des traités internationaux avec la Constitution; le deuxième concerne le contrôle de constitutionnalité des lois, cette dernière forme de contrôle s'inscrivant dans un contexte plus vaste selon lequel les cours constitutionnelles ont le pouvoir de veiller à ce que tous les actes législatifs soient conformes aux principes constitutionnels et aux conventions internationales.

### 1) Le contrôle de constitutionnalité des lois

44. Cette forme de contrôle représente l'une des expressions les plus hautes des principes régissant l'Etat démocratique fondé sur la prééminence du droit. Dans la grande majorité des Chartes constitutionnelles des Etats européens, il est prévu le contrôle de constitutionnalité des lois par les tribunaux constitutionnels. En ce qui concerne le domaine des relations extérieures de l'Etat, ce mécanisme de contrôle entre en ligne de compte à chaque fois qu'une disposition (législative ou administrative) regarde directement ou indirectement une affaire internationale. Dans ce cas, la disposition en question, comme toute autre disposition, est susceptible d'être soumise au contrôle de constitutionnalité. En Allemagne, c'est l'article 93 (1) n°3 de la Constitution sur les compétences du Tribunal constitutionnel fédéral qui statue "sur la compatibilité formelle et matérielle du droit fédéral ou du droit de *Land*" avec Loi fondamentale; en République tchèque, l'article 87 (1) dispose que la Cour constitutionnelle statue sur l'annulation des lois et de ses dispositions, si celles-ci sont contraires aux lois constitutionnelles; en Italie, selon l'article 134 "la Cour constitutionnelle connaît des litiges relatifs à la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de lois de l'Etat et de la région".

### 2) Le contrôle judiciaire des actes pris dans le cadre de la politique étrangère

45. Il appartient à toutes les juridictions internes (constitutionnelles, judiciaires, administratives) de contrôler la compatibilité des dispositions d'actes étatiques pris dans le contexte des relations internationales avec l'ordre juridique interne. Dans ce contexte, le problème du rang que les différentes normes internationales reçoivent dans le droit national est étroitement lié à celui du contrôle exercé par les organes judiciaires sur celles-ci. Le rang des normes internationales introduites dans l'ordre juridique interne correspond en principe à la valeur que la norme acquiert dans la hiérarchie des sources de l'ordre juridique interne selon la procédure, ordinaire ou spécial, d'adaptation. S'il s'agit par exemple d'une règle coutumière, celle-ci aura généralement une valeur constitutionnelle dans l'ordre juridique national et sera par conséquent sujette au contrôle de compatibilité avec la constitution de la part des tribunaux constitutionnels. En réalité, dans la pratique constitutionnelle cette hypothèse de contrôle aurait en principe peu de probabilité de se produire<sup>11</sup>; alors que la cas inverse, c'est-à-dire le contrôle de constitutionnalité exercé sur une loi interne pour non conformité au droit international général, pourrait se présenter plus souvent<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> En France, par exemple, le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur la soumission des engagements internationaux aux "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République."

<sup>12</sup> En Italie, la Cour constitutionnelle s'est déjà posée à plusieurs reprises le problème de savoir si certaines dispositions législatives étaient contraires au droit international général (voir, par exemple, arrêts 18.4.1967 n° 48 et 8.4.1976 n°9).

46. Quant aux normes conventionnelles, étant donné que la ratification des traités - formels - est effectuée par une loi ("la loi d'autorisation"), les dispositions du traité sont incorporées dans l'ordre juridique interne et acquièrent le rang qui leur est reconnu par le droit interne en fonction de la valeur de la loi d'autorisation, c'est-à-dire le même rang que les lois ordinaires ou une valeur supérieure à celle-ci<sup>13</sup>. Par conséquent, la violation par un traité ou autre accord international d'une disposition de l'ordre juridique national, constitutionnel ou non, peut être invoquée devant n'importe quelle juridiction interne ayant à connaître d'un litige. Si la compétence de celle-ci est établie, elle pourra alors se prononcer sur la question de savoir si le droit national a été violé ou non.

47. Au niveau constitutionnel, le contrôle de conformité est exercé par les cours constitutionnelles. Dans certains Etats, il y a des dispositions de la Constitution ou des lois sur les tribunaux constitutionnels qui prévoient explicitement la fonction de contrôle de ceux-ci sur les traités internationaux. En Autriche, l'article 140 (a) de la Constitution prévoit que la Cour constitutionnelle statue sur la légalité et la constitutionnalité des traités internationaux; en Russie, l'article 125 n° 2 de la Constitution dit que "la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie (...), statue sur la conformité à la Constitution de la Fédération de Russie (...) des traités internationaux de la Fédération de Russie non entrés en vigueur."

48. Encore plus explicite pour ce qui est des actes soumis au contrôle de la juridiction constitutionnelle ainsi que pour les conséquences de ce contrôle, l'article 54 de la Constitution française établit que "Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre ou par le président de l'une ou de l'autre assemblée, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution". Ainsi a-t-il été procédé en ce qui concerne le Traité de Maastricht. Le Chef de l'Etat a saisi le Conseil constitutionnel sur la base de l'article 54 de la constitutionnalité de ce traité. Le Conseil a déclaré que sur trois points (politique monétaire, politique des visas aux frontières, droit de vote des étrangers aux élections locales) le Traité de Maastricht était contraire à la Constitution. Celle-ci a donc été révisée sur ces trois points par le Parlement réuni à Versailles. Il s'en est suivi l'ajout du titre XV de la Constitution intitulé "Des communautés européennes et de l'Union européenne".

49. Quant à la partie de l'article 54 de la Constitution relative aux conséquences du contrôle du juge constitutionnel, la disposition française énonce un principe qui semble être commun à la plupart des Etats européens : celui de la non-application des actes internationaux déclarés non conformes aux dispositions constitutionnelles. En Hongrie par exemple, l'article 36 de la Loi sur la Cour constitutionnelle dispose : "Si la Cour constitutionnelle déclare une disposition d'un traité international inconstitutionnelle, celui-ci ne peut être ratifié que lorsque l'inconstitutionnalité a été éliminée."<sup>14</sup> Ou encore, en Espagne l'article 95 de la Constitution dit que la conclusion d'un traité international contenant des dispositions contraires à la Constitution devra être précédée d'une révision de celle-ci, et le titre VI de la Loi organique sur le Tribunal

---

<sup>13</sup> Il n'y a pas de différence entre les traités formels et les accords en forme simplifiée quant à la valeur qu'ils acquièrent dans l'ordre juridique interne. Ils ont les uns et les autres la même force obligatoire dans le système juridique interne.

<sup>14</sup> Dans la pratique, la Cour constitutionnelle hongroise a déclaré à plusieurs reprises son incompétence en matière de contrôle de constitutionnalité des lois contenant des traités internationaux.

constitutionnel prévoit les dispositions relatives à la procédure en "déclaration sur la constitutionnalité des traités internationaux."

50. Les conséquences du contrôle de constitutionnalité sur les traités internationaux sont évidentes et apparaissent distinctement des Constitutions et/ou des lois constitutionnelles de nombreux Etats. Outre les cas de la France, de la Hongrie et de l'Espagne déjà cités ci-dessus, en Autriche l'article 140 (a) de la Constitution établit en outre que "(...) les traités internationaux déclarés non conformes à la législation ou à la constitution par la Cour constitutionnelle ne peuvent plus être appliqués par les organes appelés à les exécuter (...)"<sup>15</sup>.

Au Portugal, l'article 279 n° 4 de la Constitution dispose : "Quand le Tribunal constitutionnel se prononcera pour l'inconstitutionnalité d'une norme d'un traité, celui-ci ne pourra être ratifié que si l'Assemblée de la République l'approuve à la majorité des deux tiers des députés présents, (...)." Et encore, des dispositions semblable sont prévues dans l'ordre juridique de la République de Bélarus (art. 128 de la Constitution); ou de la Russie : l'article 125 n° 6 de Constitution de la Fédération de Russie dispose que les traités internationaux non conformes à la Constitution "n'entrent pas en vigueur et ne sont pas appliqués."

51. Pour les Etats qui ne prévoient pas de dispositions explicites quant au contrôle des juridictions constitutionnelles sur les actes de politique étrangère, les conclusions sont les mêmes puisque ce contrôle s'exerce dans le cadre plus général du contrôle de tous les actes normatifs, y compris donc ceux pris en matière de relations extérieures. En Géorgie, par exemple, l'article 89 de la Constitution établit au numéro 1 : "La Cour constitutionnelle de la Géorgie, (...) : (...) e) examine les contestations relatives à la constitutionnalité des traités et accords internationaux"; le même article au numéro 2 prévoit que "(...) Les textes normatifs ou une partie de leurs dispositions déclarés inconstitutionnels n'ont aucune force exécutoire dès la publication de la décision y relative de la Cour constitutionnelle." En Italie, l'article 136 de la Constitution prévoit : "Lorsque la Cour décide l'incostitutionnalité d'une disposition d'une loi ou d'un acte ayant force de loi, cette disposition cesse d'être en vigueur dès le lendemain de la publication de la décision".

52. Les juridictions constitutionnelles exercent donc un contrôle de conformité - ou mieux de non-contrariété - des normes découlant d'un traité international aux dispositions de la Constitution. Il s'agit là d'un contrôle suprême sur les activités de l'Etat en matière de politique étrangère. Cependant, ce contrôle se limite - au maximum - à la vérification, même si au plus haut niveau juridictionnel, de la compatibilité des traités avec les principes constitutionnels. Cela implique que les Cours constitutionnelles peuvent sanctionner les accords internationaux d'inconstitutionnalité, mais elles n'ont que des pouvoirs assez limités et indirects sur la conduite des relations extérieures de l'Etat. Cette dernière demeure en fait toujours de compétence exclusive du pouvoir exécutif et du Parlement, qui disposent par conséquent d'une large marge de liberté en matière diplomatique.

53. Il est toutefois évident que lorsque les juridictions constitutionnelles examinent, dans l'exercice de leur fonction de contrôle sur la constitutionnalité des actes législatifs, des questions portant sur la compatibilité d'actes pris en matière de politique étrangère avec la constitution, elles peuvent influencer de manière plus ou moins incisive les choix des gouvernements et des parlements en matière de relations extérieures. En effet, à travers le

---

<sup>15</sup> Cette disposition est, toutefois, restée jusqu'aujourd'hui lettre morte puisque la Cour constitutionnelle autrichienne ne s'est jamais prononcée sur la légalité des traités internationaux.



contrôle de constitutionnalité les Hautes Instances peuvent censurer tous les actes adoptés par le pouvoir exécutif et le parlement; il résulte donc que ces derniers ne peuvent agir à leur gré en matière de relations internationales : ils sont toujours soumis au contrôle des juridictions constitutionnelles, du moins pour ce qui est du respect des principes fondamentaux de l'Etat.

### **C. La participation du peuple**

54. Dans bon nombre de Pays européens, la participation directe des citoyens aux activités de l'Etat en matière de politique intérieure et extérieure est devenue, ou commence à devenir, de plus en plus importante. Cette participation est la manifestation la plus concrète et authentique de la démocratie directe qui s'extériorise dans la plupart des démocraties modernes lorsque le peuple est appelé à exercer d'autres fonctions que celles traditionnelles, relatives à l'élection de ses représentants et, dans certains cas, du chef de l'Etat.

55. Le référendum représente l'instrument principal à travers lequel se matérialise l'intervention du peuple dans les choix fondamentaux de l'Etat. Pour ce qui est en particulier de la pratique constitutionnelle des Pays européens relative aux actes référendaires en matière de relations internationales, il y a lieu de souligner la grande diversité entre les différents Etats.

56. Dans certains Etats, la Constitution offre au peuple la possibilité de se prononcer, par référendum, sur certains sujets relatifs à la politique étrangère du Pays. En France, l'article 11 dit : " Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement (...), peut soumettre au référendum tout projet de loi (...) tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions."<sup>16</sup> Au Portugal, l'article 118 n. 2 établit : " Le référendum ne peut avoir pour objet que d'importantes questions d'intérêt national (...) concernant l'approbation d'une convention internationale ou d'un acte législatif". Et encore, en République de Bélarus l'article 73 de la Constitution et la Loi sur les référendums prévoient qu'un référendum peut être effectué pour la solution des questions les plus importantes pour l'Etat parmi lesquelles figure l'accomplissement des engagements résultant des traités internationaux.<sup>17</sup> En Croatie, l'article 135 de la Constitution précise que les décisions portant sur les traités d'alliance sont sujettes à référendum. Au Danemark, l'article 20 prévoit, sous certaines conditions, la possibilité de référendum en cas de lois concernant le transfert de souveraineté à des institutions internationales "en vue de promouvoir la coopération et l'ordre juridique internationaux"; pour l'adoption d'un projet de loi à cet effet, si la majorité des cinq sixièmes des membres du Folketing n'est pas obtenue, "mais bien celle qui est nécessaire pour l'adoption de projets de lois ordinaires, et si le gouvernement maintient le projet, celui-ci sera soumis aux électeurs pour être approuvé ou rejeté (...)".

57. En tout état de cause, l'exemple le plus connu d'exercice de la démocratie directe (ou semi-directe) dans le domaine de la politique étrangère est celui de la Suisse où le référendum a été étendu aux traités internationaux dès 1921. Il existe en Suisse deux types de référendums: le

---

<sup>16</sup> Une telle technique a été utilisée, ces dernières années, trois fois : le 23 avril 1972 lorsque le peuple français a été appelé à approuver par référendum "dans les perspectives qui s'ouvrent à l'Europe (...) la ratification du traité relatif à l'adhésion de la Grande Bretagne, du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège aux Communautés européennes"; le 6 novembre 1988, le référendum sur la Nouvelle-Calédonie, et le 20 septembre 1992, pour la ratification du traité de Maastricht.

<sup>17</sup> Le référendum du 14 mai 1995 peut servir d'exemple concret quant à la participation directe des citoyens de la République de Bélarus à la formation de la politique extérieure du Pays. Ceux-ci furent appelés en effet à se prononcer, entre autres, sur le point de savoir s'ils étaient en faveur des mesures prises par le Président de la République visant à une intégration économique plus étroite avec la Fédération de Russie.

référendum obligatoire et le référendum facultatif, ce dernier étant prévu pour les lois ordinaires (50 000 citoyens ou huit cantons peuvent demander une "votation"). Conformément à l'article 89 de la Constitution, peut être soumise au vote du peuple et des cantons - référendum obligatoire - "l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales"; d'autre part, peuvent être soumis à référendum facultatif les traités internationaux qui "sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables", ceux qui "prévoient l'adhésion à une organisation internationale" et ceux qui "entraînent une unification multilatérale du droit". Enfin, l'Assemblée fédérale peut décider de soumettre d'autres traités au référendum facultatif.<sup>18</sup>

58. En Hongrie, selon la loi sur le référendum (loi n° XVII de 1989), l'objet d'un référendum peut être toute question incombant aux attributions du parlement, sauf les exceptions prévues par la loi (les lois sur le budget national, par exemple, ou encore l'exécution des obligations résultant d'engagements de droit international ou les lois promulguant les traités ou les conventions internationales). En principe donc, les questions portant sur les orientations de la politique étrangère peuvent faire l'objet d'un référendum. Dans la pratique, l'Assemblée Nationale a toutefois rejeté récemment une initiative signée par plus que 100 000 personnes concernant la question de l'adhésion de la Hongrie à l'OTAN. La question posée au référendum aurait été la suivante : " Voulez-vous que la Hongrie devienne membre de l'OTAN ?". L'Assemblée Nationale a refusé d'ordonner ce référendum fondant sa décision notamment sur le fait que l'organisation d'un référendum ayant pour but de prendre une décision n'était pas possible. Le Parlement ayant pris cette décision par décret (qui n'est pas un acte normatif), la Cour constitutionnelle n'a pu exercer son pouvoir de contrôle.

59. Des issues relatives à la conduite de la politique extérieure de l'Etat, considérées importantes pour l'avenir du Pays peuvent faire l'objet d'un référendum. Ainsi, les textes constitutionnels de certains Etats disposent qu'un référendum peut porter sur des "questions nationales graves" (Grèce - art. 44-2), sur des "problèmes d'intérêt national" (Roumanie - art. 90), ou encore sur "les questions les plus importantes concernant la vie de l'Etat et du peuple" (Lituanie - art. 9)<sup>19</sup>. Dans les cas grec et roumain, c'est le Président de la République qui peut demander au peuple de s'exprimer par référendum, "sur décision de la majorité absolue du nombre total des députés prise à la suite d'une proposition du Conseil des ministres" en Grèce; et "après avoir consulté le Parlement", en Roumanie.

60. D'autre part, conformément à l'article 75 de la Constitution italienne, les référendums abrogatifs ne sont pas admis afin d'abroger les lois du parlement d'autorisation de la ratification des traités internationaux : comme, la Cour constitutionnelle l'a établi dans une des premières décisions concernant la demande de référendum populaire (n. 16/78), la possibilité d'abroger par référendum ces lois est exclue afin d'éviter que l'Etat se rende responsable, vis-à-vis des autres parties contractantes, pour la non application des traités, qui serait la conséquence de l'abrogation de loi d'exécution. Suivant la prévision explicite de l'article 75 de la Constitution, la Cour constitutionnelle en a tiré la conséquence que les lois d'exécution des engagements internationaux ne peuvent pas être abrogées par référendum. La décision n. 30/81 de la Cour

---

<sup>18</sup> Ainsi, la décision de ratifier un traité qui n'entre pas dans l'une de ces catégories, qui n'est pas non plus un accord en forme simplifiée et que l'Assemblée fédérale n'a pas décidé de soumettre au référendum facultatif, échappe à la sanction populaire, mais pas à celle, le cas échéant, du Tribunal fédéral.

<sup>19</sup> Les citoyens lituaniens se sont prononcés à trois reprises par référendum : le 9 février 1991 sur l'indépendance du Pays; le 8 juin 1992 sur le non-alignement de la Lituanie aux alliances post-soviétiques et le 14 juin 1992 sur le retrait des troupes de l'ex-URSS du territoire de la Lituanie.

représente un claire exemple de cela. La cour a déclaré irrecevable un référendum qui portait sur l'abrogation d'une loi en matière de stupéfiants : l'abrogation de cette loi aurait implicitement entraîner la violation d'un accord international qui avait été précédemment ratifié par le Gouvernement italien.

61. Dans d'autres Pays aussi, Allemagne, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Turquie par exemple, les référendum or les initiatives populaires portant sur des sujets des politique extérieure ne sont pas admis.

## **CONCLUSIONS**

62. Si l'on se limite à l'observation scientifique du droit positif et des dispositions constitutionnelles en matière de politique étrangère dans les différents Etats européens qui ont fait l'objet de cette étude, on peut aisément noter combien les analogies sont très fortes dans certains domaines. Et ce n'est pas un hasard si ces analogies se manifestent plus nettement dans ces domaines où les valeurs essentielles de la société et de l'Etat acquièrent une importance prédominante.

63. L'Europe, l'Europe entière, est sans aucun doute le berceau du droit constitutionnel, surtout pour ce qui concerne la sauvegarde des droits fondamentaux régissant l'organisation des sociétés contemporaines, tels que la démocratie, la prééminence du droit et la protection des droits de la personne humaine. Un premier aspect important qui ressort de la présente étude est que, aujourd'hui, il est tout à fait possible d'effectuer une étude unique qui prenne en considération à la fois les droits constitutionnels des Etats de l'Europe occidentale et ceux des pays de l'Europe centrale et de l'Est.

64. En effet, les différences qui ont séparées ces deux blocs de pays pendant les années de l'après-guerre se sont fortement réduites ou dans la plupart des cas ont complètement disparu. L'échantillon examiné dans cette étude comprenant plus de trente Etats peut être considéré largement représentatif afin de pouvoir parvenir à une première conclusion: l'existence d'analogies significatives entre les systèmes constitutionnels européens, du moins en matière de fondements juridiques de politique étrangère.

65. Cela dit, il y a toutefois également lieu de souligner que les ressemblances et les différences relevées grâce à la présente étude entre les différents Etats en matière de conduite des relations extérieures, sont le résultat d'une recherche comparative qui a été menée uniquement à travers un commentaire des dispositions constitutionnelles. Il serait dès lors utopique et prétentieux de vouloir parvenir à une solution définitive concluant à l'existence d'un droit constitutionnel européen commun.

66. L'étude se base essentiellement sur la comparaison des textes constitutionnels et peut donc saisir les traits marquants du droit positif et en expliquer les éléments fondamentaux. Toutefois il serait peut être opportun, et même indispensable, d'intégrer les données exposées dans le présent projet de rapport avec une analyse plus approfondie de la pratique suivie par les institutions étatiques dans la mise en oeuvre de leurs politiques étrangères et dans l'utilisation des instruments juridiques que les textes constitutionnels leur offrent en la matière.

67. Dans cette optique et afin de pouvoir bénéficier d'une vision d'ensemble réellement complète de la pratique suivie par les Etats en matière de politique étrangère, il serait utile par conséquent d'examiner non seulement le mécanisme institutionnel et normatif prévu par les différentes constitutions, mais également les pratiques suivies par les principaux acteurs institutionnels dans la mise en oeuvre concrète de ce même mécanisme.