

Strasbourg, le 18 septembre 1997

<s:\cdl\doc(97)\cdl-di\1R.f>

N° 07 / 95

Diffusion restreinte

CDL-DI (97) 1 rev.

Or. Fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

PROJET

**DE RAPPORT SUR LES
FONDEMENTS JURIDIQUES
DE LA POLITIQUE ETRANGERE**

& ANNEXE

Le présent rapport a été adopté par la 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. Il a été approuvé par la Commission lors de sae réunion, qui a eu lieu le 1997.

Dans un premier temps, un questionnaire (CDL-DI (95) 3) a été établi pour être soumis aux membres, membres associés et 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 meilleure vision de certains aspects du sujet.

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

Introduction

Le rapport se propose de présenter les fondements juridiques de la politique étrangère dans un grand nombre d'Etats ayant des cultures juridiques différentes, afin de rendre compte de cette diversité, mais aussi - et surtout - afin d'identifier les grands axes des évolutions dans ce domaine. La notion de fondements juridiques de la politique étrangère recouvre deux problèmes différents:

- d'une part, les règles juridiques qui doivent être respectées lors de la détermination des orientations de la politique étrangère, et tout particulièrement **les principes supérieurs devant être respectés par les pouvoirs publics lors de la définition du contenu de la politique étrangère,**

- d'autre part, **les règles juridiques relatives à la mise en oeuvre de la politique étrangère,** c'est-à-dire les règles qui fixent le cadre dans lequel la politique étrangère est menée et en particulier celles relatives aux personnes chargées de prendre des mesures qui concrétisent les orientations générales de la politique étrangère.

L'existence de règles juridiques pouvant influencer sur le contenu et les orientations de la politique étrangère ne peut être mise en doute. De telles règles existent depuis longtemps en droit international. C'est ainsi que des principes tels que le principe *pacta sunt servanda*, le respect de la paix et les autres principes de *jus cogens* se sont toujours imposés aux Etats, dans le cadre de la politique étrangère. L'apparition de règles de droit interne ayant vocation à s'imposer lors de la fixation de la politique étrangère, fait partie au contraire d'un mouvement plus récent. La souveraineté nationale, l'indépendance de la nation, les droits de l'Homme, la démocratie et d'autres valeurs supérieures proclamées dans les chartes constitutionnelles des Etats commencent de plus en plus à s'affirmer dans ce domaine. C'est ce **mouvement vers la soumission progressive des choix de la politique étrangère à des règles juridiques de droit interne** qui fait l'objet de la première partie du présent rapport.

En outre, **les règles juridiques concernant la répartition des compétences quant à la mise**

en oeuvre de la politique étrangère, présentent elles aussi une évolution. Traditionnellement fief de l'exécutif, la politique étrangère commence de plus en plus à intéresser d'autres acteurs de la vie politique. L'accélération de la mondialisation et l'intégration croissante des différents pays à la société internationale font que de plus en plus de questions sont réglées à un niveau supranational, au sein de réunions multilatérales ou d'organisations internationales. L'influence de la politique étrangère en droit interne et dans la vie des citoyens s'étend. Ceux-ci ne peuvent donc plus s'en désintéresser. C'est ainsi qu'**une certaine démocratisation de la mise en oeuvre de la politique étrangère**, avec l'intervention croissante du législatif notamment, a été la conséquence inéluctable de l'interpénétration croissante des ordres juridiques interne et international. C'est cette seconde évolution relative aux fondements juridiques de la politique étrangère qui fait l'objet de la deuxième partie.¹

I. La détermination du choix de la politique étrangère par des règles juridiques de droit interne

Ce mouvement est lié à la condamnation des absolutismes et à la reconnaissance de la valeur supérieure de la démocratie, des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que de la prééminence du Droit. L'idée est qu'il y a des règles qui devraient être respectées en toute hypothèse par les acteurs de la vie publique, y compris dans le domaine de la politique étrangère. Cependant, il ne suffit pas d'identifier dans des textes des règles juridiques concernant la définition de la politique étrangère. Encore faut-il examiner s'il existe des mécanismes de contrôle en assurant le respect. **L'existence de règles juridiques** pouvant s'imposer au contenu de la politique étrangère doit être combinée avec des mécanismes assurant leur **effectivité**².

A. Les principes s'imposant lors de la définition des orientations de la politique étrangère

Les réponses reçues des Etats qui ont participé à la présente étude prouvent de façon incontestable qu'il existe un mouvement vers la consécration de règles juridiques s'imposant au contenu de la politique étrangère. **Les sources de ces règles juridiques sont variables**. En effet, dans un grand nombre d'Etats, les principes essentiels guidant les orientations de la politique étrangère sont fixés par la Constitution, alors que dans d'autres c'est surtout dans des lois qu'on peut les retrouver, ou même dans des pratiques traditionnelles³.

Quant au **contenu même des règles juridiques** qui s'imposent lors de la définition de la politique étrangère, on constate en premier lieu l'existence d'une large gamme de valeurs

¹ Il est noté que les exemples qui illustrent le présent rapport ont été choisis de façon arbitraire. Pour une vision complète du sujet il est renvoyé à l'annexe, où sont présentées, pays par pays, les règles applicables en la matière.

² "D'un point de vue normatif, la soumission des relations extérieures à des règles de droit ne fait guère de doute. On peut donc bien dire avec Carré de Malberg que l'activité diplomatique n'est pas de façon absolue *legibus soluta*, et qu'elle n'est pas placée à tous égards au-dessus des lois. Mais il faut bien admettre avec Paul Reuter que si l'hierarchie des normes est une chose, la sanction de cette hiérarchie en est une autre, parce qu'elle fait intervenir le pouvoir". Voir E.ZOLLER, *Droit des relations extérieures*, PUF 1992, p.257.

³ C'est ainsi qu'en Suisse la plupart des axiomes essentiels de la politique étrangère (à savoir la solidarité, l'universalité et la disponibilité) ne font pas l'objet d'une mention constitutionnelle, tandis que la neutralité n'est pas affirmée comme principe général, voir aussi p.5.

empruntées souvent au droit international et notamment au jus cogens. Parmi celles-ci on peut citer les règles de bon voisinage, ainsi que les trois principes cardinaux du système international actuel instauré par la Charte des Nations Unies, à savoir le principe du règlement des différends internationaux par des moyens exclusivement pacifiques (article 2 paragraphe 3), le principe du non recours à la force ou à la menace de la force dans les relations internationales (article 2 paragraphe 4), et l'obligation de se conformer aux résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies prises dans le cadre de la sécurité collective, en vertu du chapitre II de la Charte des Nations Unies. Plusieurs Constitutions nationales font ainsi référence à des valeurs comme la paix et le développement des relations amicales entre les nations.

Mais il y a aussi d'autres catégories de règles qui reviennent systématiquement, à savoir celles qui concernent la garantie de la survie de l'Etat, comme par exemple le respect de la souveraineté nationale et de son intégrité territoriale. Certaines règles, au contraire, sont particulières à quelques Etats et s'expliquent par les traditions juridiques spécifiques de ceux-ci. Il s'agit par exemple du principe de la neutralité⁴, du non-alignement⁵, ou de la défense compréhensive⁶.

Enfin, la question de la nécessité de respecter les valeurs telles que les droits de l'Homme, la démocratie et l'Etat de droit dans le cadre de la politique étrangère a aussi pu se poser, compte tenu de la place primordiale qu'accordent à ces principes de nombreux ordres juridiques nationaux. La Commission de Venise considère que la prise en compte de ces valeurs par les Etats, dans le cadre de leur politique étrangère, constitue un fait positif qui devrait être approuvé et encouragé en tant qu'élément constitutif du nouvel ordre international.

a) Les règles empruntées au droit international

D'emblée, la référence à la paix et la condamnation de la guerre en tant que mode de règlement des différends sont à retrouver dans un grand nombre de Constitutions nationales. C'est ainsi que selon l'art. 2.2 de sa Constitution, "la Grèce poursuit l'affermissement de la paix et de la justice, ainsi que le développement des relations amicales entre les nations". La paix est aussi inscrite comme objectif général de la politique étrangère dans les Constitutions des pays suivants: en Allemagne, en Géorgie, en Hongrie, en Italie, aux Pays-Bas, en Espagne, au Kirgizstan, en Estonie, à Malte, en Roumanie et en Slovaquie. Certes la qualification de ce principe en tant que règle juridique n'est pas acquise. En cas de risque pour leur survie et leur intégrité les Etats pourront toujours recourir à l'utilisation de la force. Et il paraît difficile de soumettre l'appréciation d'une telle nécessité à un contrôle juridictionnel. Cependant il n'est pas sans intérêt que la paix en tant qu'objectif général de la politique étrangère soit consacrée au niveau le plus haut du droit interne.

D'ailleurs, dans certains cas **des règles plus précises viennent concrétiser ce souci de préserver la paix**. Ainsi par exemple l'art. 26.1 de la Loi Fondamentale déclare inconstitutionnelles toutes les activités susceptibles de remettre en cause les relations

⁴ Par exemple en Suisse.

⁵ Par exemple en Malte.

⁶ Par exemple en Autriche.

internationales paisibles et notamment les préparations pour une agression militaire. De plus, dans le but de promouvoir la paix il est prévu que l'Allemagne peut participer à un système de sécurité collective (art. 24 de la Loi Fondamentale) et à un arbitrage général et obligatoire afin de régler les conflits internationaux (art. 24.3 de la Loi Fondamentale). En Italie il est également prévu que des limitations de souveraineté sont permises afin de construire un ordre de paix et de justice entre les nations. Du même souci de préservation de la paix est inspirée *l'interdiction originale faite par la Constitution turque* (art. 92) *de déclarer la guerre ou d'envoyer des forces armées à l'étranger dans des situations réputées illégitimes selon le droit international*.

D'autres principes du droit international sont aussi mentionnés dans certaines Constitutions. Il s'agit du principe du **droit des peuples à disposer d'eux mêmes** (France, Russie, Slovaquie), du **respect des frontières établies** (France), de **l'intégrité territoriale des autres Etats** (Hongrie) et de **la non ingérence dans leurs affaires intérieures** (Hongrie, Ukraine)⁷.

D'autre part, certaines Constitutions, au lieu de reprendre le contenu des règles juridiques du droit international, **imposent le respect du droit international dans son ensemble lors de la définition de la politique étrangère**.

Parmi les règles du droit international général, dont le respect peut être considéré comme garanti par une telle clause, sont avant tout celles qui garantissent la discipline du langage des relations internationales, à savoir celles relatives aux relations diplomatiques et consulaires. Le caractère fondamental de ces règles a été fortement réaffirmé par la Cour Internationale de Justice de la Haye dans l'affaire de la prise d'otages à l'ambassade américaine de Téhéran. Dans sa décision, la Cour a tenu à souligner que les obligations imposées aux Etats par les Conventions de Vienne de 1961 et de 1963 concernant les relations diplomatiques et consulaires, sont d'une importance capitale pour le maintien des bonnes relations entre les Etats⁸.

Une clause relative au respect du droit international général lors de la définition de la politique étrangère est à retrouver dans la Constitution des pays suivants: Grèce, Hongrie, Bulgarie, Kirghyzstan, Lituanie, Roumanie, Slovaquie. La Constitution française impose notamment le respect du principe *pacta sunt servanda*. En Estonie, il y a une référence supplétive aux pratiques internationales usuelles pour régler les questions non résolues par la Constitution, les lois et le droit international. Aux Pays-Bas, la Constitution va jusqu'à imposer aux pouvoirs publics de promouvoir le développement du respect international de la loi. Cette disposition témoignerait de l'importance majeure qu'accordent les Pays-Bas à un ordre international fondé sur des normes universellement applicables.

b) Les règles liées aux traditions particulières à certains Etats

Aux côtés des principes empruntés au droit international il y a dans certains Etats des règles particulières quant à la politique étrangère qui s'expliquent par leurs traditions historiques et leurs cultures juridiques propres. C'est le cas du **principe de neutralité** (Malte, Autriche,

⁷ Cependant, la Hongrie accorde une importance primordiale à la protection des minorités vivant dans des pays voisins. La violation des droits de l'Homme ne peut ainsi être considérée comme une affaire intérieure d'un pays.

⁸ Cour Internationale de Justice, 24 mai 1980, affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des Etats Unis, *Etats-Unis d'Amérique c. Iran*, R. 1980, p.4.

Suède, Suisse), de la **défense compréhensive** (Autriche), du **non-alignement** et de la **non participation à des alliances militaires** (Malte). Ces règles sont parfois inscrites dans la Constitution. C'est ainsi que l'art. 1.3 de la Constitution maltaise prévoit que Malte est un pays neutre, qui travaille activement pour la paix, en adhérant à la doctrine de non alignement et en refusant de participer à une quelconque alliance militaire. De même en Autriche c'est dans la Constitution que sont inscrits les principes de la neutralité et de la défense compréhensive. Parfois, ces règles résultent de coutumes concrétisées dans des actes du Gouvernement (Suède, Suisse). D'ailleurs ces règles ont pu faire l'objet d'aménagements (Suisse)⁹.

c) Les valeurs de la démocratie, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'Homme

Ces valeurs, consacrées par de nombreuses Constitutions nationales et qui prescrivent un comportement général à l'Etat, s'imposent-elles également dans le cadre de la définition de la politique étrangère? Certes, la **mention explicite** de ces valeurs parmi les principes à respecter lors de la définition de la politique étrangère est rare. Il n'y a que la Constitution bulgare, qui cite, parmi les objectifs fondamentaux de la politique étrangère du pays, le bien-être et les droits fondamentaux des citoyens. Il apparaît cependant que, malgré l'absence de référence spécifique à ces valeurs, celles-ci s'imposent à la politique étrangère en vertu d'une double construction doctrinale.

Tout d'abord, si **ces règles figurent parmi les principes à respecter par les pouvoirs publics en général**, elles doivent aussi être respectées dans le cadre de la définition de la politique étrangère¹⁰. C'est ainsi qu'en Espagne, si la Constitution ne mentionne pas ces principes en tant que fondements juridiques de la politique étrangère, elle interdit (art. 95.1) de façon explicite la signature de traités contenant des clauses contraires à la Constitution. Vu l'importance de ces valeurs en droit interne, ceci impliquerait la nécessité d'une politique cherchant à satisfaire aux principes et valeurs consacrés par la Constitution. Les réponses reçues de plusieurs pays semblent appuyer ce point de vue (Croatie, Slovénie, Suisse, Turquie, Allemagne, Grèce, Italie, Lituanie, Russie). Cette position est corroborée par la reconnaissance de l'existence de limites absolues à l'intégration européenne résultant de la nécessité du respect de ces principes. C'est le cas en Allemagne, conformément à la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle fédérale. Toutefois, dans d'autres pays (Autriche, Norvège), les valeurs susmentionnées auraient une valeur plus politique que juridique.

D'autre part, l'accent est souvent mis sur l'adhésion de nombreux Etats à des traités garantissant les droits de l'Homme et les libertés fondamentales. Conformément au principe *pacta sunt servanda*, ces principes doivent être respectés par les pouvoirs publics lors de la détermination

⁹ Voir sur ce point le chapitre de l'annexe qui concerne la Suisse.

¹⁰ Voir sur ce point la fameuse "*Einerseits-Andererseits-Theorie*" de la doctrine allemande, qui stipule qu'il faut établir un équilibre entre d'une part l'obligation des pouvoirs publics d'avoir un comportement conforme aux droits de l'Homme et d'autre part la nécessité de respecter d'autres impératifs. C'est ainsi que le refus de l'Allemagne d'exercer la protection diplomatique au profit d'un de ses ressortissants a été considéré par la Commission européenne des droits de l'Homme comme étant justifié par la volonté de sauvegarder des relations amicales avec la Pologne; K.HAILBRONNER, *Kontrolle der auswärtigen Gewalt, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, p.15 et p.24.

de leur politique, y compris dans son volet extérieur (Pays-Bas, Croatie, Grèce, Pologne et Suisse).

d) Protection diplomatique et droit d'asile

Dans le cadre de la même volonté de protéger les droits individuels, des actions précises sont parfois prescrites à l'Etat dans le cadre de sa politique étrangère. Ainsi, **la protection des nationaux résidant à l'étranger** est une obligation fréquemment imposée aux pouvoirs publics. La Constitution espagnole oblige les pouvoirs publics à veiller à la sauvegarde des droits économiques et sociaux des travailleurs espagnols se trouvant à l'étranger. En des termes un peu différents, l'art. 108 de la Constitution hellénique dispose que l'Etat veille aux conditions de vie de la diaspora hellénique et au maintien de ses liens avec la mère patrie. Il veille également à l'instruction et à la promotion sociale et professionnelle des Hellènes qui travaillent en dehors du territoire national. De même, la République de Hongrie se considère responsable du sort des Hongrois vivant en dehors de ses frontières. A côté de cette obligation faite aux pouvoirs publics de protéger les intérêts des nationaux résidant à l'étranger, une obligation plus précise d'**exercice de la protection diplomatique** est à trouver en Allemagne. En effet, l'art. 1.2 de la Loi Fondamentale, qui proclame l'existence de droits inviolables et inaliénables, est considéré comme la source d'une obligation imposant à l'Allemagne d'exercer la protection diplomatique au profit de ses citoyens vis-à-vis des Etats qui les maltraiteraient.

De plus, soucieuses de garantir le respect des droits fondamentaux des étrangers, certaines Constitutions garantissent le **droit d'asile et réglementent strictement les possibilités d'extradition et d'expulsion des réfugiés**. Ainsi la Loi Fondamentale allemande garantit dans son article 16 un droit d'asile aux personnes persécutées en raison de leurs convictions politiques. Le même droit est prévu par la Constitution italienne. C'est encore au niveau constitutionnel que ces questions sont réglées au Portugal.

e) Les principes liés à la souveraineté de l'Etat

Une place à part doit être faite aux principes de politique étrangère qui sont liés à la garantie de la souveraineté et de survie de l'Etat. Ainsi retrouve-t-on fréquemment parmi les dispositions constitutionnelles relatives à la politique étrangère la mention de la souveraineté nationale (Bulgarie, Estonie, France, Russie), de l'indépendance de l'Etat (Bulgarie, Estonie, Géorgie, Hongrie, Lituanie, Suisse), de l'intégrité du territoire (Estonie, Hongrie), de la sécurité nationale (Estonie, Lituanie), de la préservation de la nation et de sa culture (Estonie). D'ailleurs, l'existence dans certaines Constitutions d'une autorisation explicite de certains transferts de souveraineté montre bien que **l'inaliénabilité de la souveraineté nationale constitue un principe qui s'impose lors de la détermination de la politique étrangère et qui ne peut se voir assigner des limites que dans le strict cadre de ce qui est prévu par la Constitution**. Ainsi, en Allemagne l'art. 23.1 de la Loi Fondamentale, qui autorise le législateur à transférer certains droits souverains à l'Union Européenne, et l'art. 24.1, qui prévoit un transfert de droits souverains à des organisations internationales, font figure d'exception à la règle de l'inaliénabilité de la souveraineté nationale. En Italie également, l'art. 11 de la Constitution autorise expressément les limitations de la souveraineté nationale, dans l'objectif de construire un ordre de paix et de justice entre les nations.

Dans le cas où de tels transferts de compétences ne sont pas expressément autorisés, des

modifications constitutionnelles ont dû parfois précéder la conclusion de certains traités internationaux. Ainsi, l'adoption du traité de Maastricht, qui a entraîné un transfert de souveraineté des Etats membres à l'Union européenne, n'a pu avoir lieu qu'après des modifications constitutionnelles. Il en a été ainsi, par exemple, en France et au Portugal.

f) Les objectifs de la politique étrangère

Une autre question qui se pose est celle de savoir, si **la détermination des objectifs de la politique étrangère par la Constitution peut avoir un caractère autre que politique et programmatique**. Dans un certain nombre de pays, les Constitutions mentionnent en effet certaines actions pour les encourager. C'est ainsi que l'art. 7.4 de la Constitution portugaise fait une place spéciale aux relations avec les pays de langue portugaise. De même, en Espagne l'art. 11.1 de la Constitution prévoit la conclusion de traités de double nationalité avec les pays ibéro-américains et les pays ayant ou ayant eu des liens particuliers avec l'Espagne. L'autorisation de conclure ces traités n'étant pas juridiquement nécessaire, cette mention doit être considérée comme une incitation à la promotion d'une action politique en ce sens. De même, l'art. 56 de la Constitution espagnole accorde une importance particulière aux relations du pays avec les nations de sa communauté historique. Cet article a aussi été considéré comme une incitation au développement des relations avec l'Amérique latine. Ces dispositions semblent avoir une nature plus incitative qu'obligatoire. Le débat quant à la nature juridique ou politique de ces règles est ouvert.

B. L'effectivité juridique des principes s'imposant à la définition de la politique étrangère

Il existe - on vient de le voir - un mouvement incontestable vers la consécration de règles juridiques s'imposant lors de la détermination du contenu de la politique étrangère, même si le contenu général et déclaratoire de ces règles leur confère souvent une nature plutôt politique. Toutefois, l'affirmation de cette tendance dépend essentiellement des moyens de contrôle - principalement juridictionnels - de la conformité de la mise en oeuvre de la politique étrangère aux règles en question.

Dans le cadre de la politique étrangère, pendant très longtemps, **les juges se sont montrés réticents à exercer un contrôle des actes des pouvoirs publics**¹¹.

Tout d'abord, dans un certain nombre de pays, **la théorie des actes du gouvernement** a fait échapper les actions des pouvoirs publics entreprises dans le cadre de la politique étrangère au contrôle du juge. "Lorsque le Gouvernement accomplit en matière intérieure ou internationale des actes en lesquels on reconnaît des actes de Gouvernement, on voit mal en quoi il s'acquitte

¹¹ Comme l'avait observé Paul Reuter les organes juridictionnels ont tracé une ligne plus ou moins certaine qu'ils s'interdisent de franchir parce qu'ils estiment qu'elle définit un domaine qui leur échappe. Il n'y a pas une seule juridiction au monde pour laquelle cette ligne n'existe pas. Selon Lord Wilberforce le principe d'abstention judiciaire en matière internationale n'est pas à la discrétion des juges, mais est inhérent à la nature même du processus juridictionnel. Il y a en effet des affaires où le juge ne peut pas dire le droit, non parce que l'affaire est politique, mais parce que la question posée l'est. Or la question est nécessairement politique en l'absence de "standards" judiciairement identifiables et opérationnels pour la résoudre, comme l'a noté le juge Breman dans l'affaire Baker c/Carr; E.ZOLLER, *Droit des relations extérieures*, Puf 1992, p.311.

de tâches administratives". Or, l'exercice de la fonction gouvernementale ne relève pas du contrôle du juge, mais éventuellement du contrôle politique du législateur¹². C'est conformément à cette idée que dans certains pays, et notamment en France, en Grèce, en Croatie et en Slovénie, les actes entrant dans le cadre de la politique étrangère¹³ échappent à tout contrôle juridictionnel¹⁴.

Dans d'autres pays, **les actes de certains organes sont exclus d'un contrôle juridictionnel**. C'est le cas en Finlande pour les décisions du Président et les actes du Parlement. Aux Pays-Bas, l'art. 120 de la Constitution interdit aux tribunaux de se prononcer sur la constitutionnalité des traités internationaux. En Suisse, interdiction est faite aux tribunaux de contrôler la constitutionnalité des lois fédérales et des traités internationaux (art. 113.3 de la Constitution). L'exclusion du contrôle juridictionnel des actes de certains organes s'explique par la nature du système politique en place dans ces pays, où la prédominance de tel ou tel pouvoir, conduit parfois à limiter sa subordination au contrôle du juge.

L'exclusion de contrôle juridictionnel est toutefois en voie de perdre son caractère absolu. C'est ainsi qu'en France, il y a un contrôle préventif de la conformité des traités à la Constitution. L'exécutif est d'ailleurs privé de sa traditionnelle liberté d'action, dans les cas où les droits fondamentaux de la personne sont en cause¹⁵. Le développement de la théorie de l'acte détachable a aussi permis l'extension du champ d'intervention du juge. En Slovénie, une exception à cette absence de contrôle juridictionnel est prévue en cas d'erreur, de crime ou d'acte dommageable. De même, en Finlande, il y a la possibilité d'interjeter des appels extraordinaires de décisions administratives, y compris des décisions du Président de la République, sur la base d'erreurs procédurales ou d'autres erreurs de droit ou de nouvelles preuves substantielles.

De plus, dans un très grand nombre d'Etats européens, **des Cours Constitutionnelles ou équivalentes** ont parmi leurs attributions **la tâche de contrôler la conformité à la Constitution** des traités et d'autres actes de politique étrangère. Il en va ainsi en Albanie, en Autriche, en Bulgarie, au Canada, en République tchèque, en Estonie, en France, en Allemagne, en Hongrie, en Italie, au Kirgizstan, en Lituanie, en Slovénie, en Espagne, en Géorgie, à Malte, au Portugal, en Roumanie et en Russie. En Pologne et en Ukraine, les Cours Constitutionnelles prévues par la Constitution n'ont pas encore été créées.

Des organes spécifiques ont d'ailleurs parfois été chargés de garantir effectivement le respect des principes qui s'imposent lors de la définition de politique étrangère. Il en va ainsi en Estonie où un *chancelier légal* est chargé du contrôle de la conformité des lois ou des actes du Gouvernement à la Constitution. De même en Géorgie un *comité spécifique* a été créé, afin d'assurer le respect des droits de l'Homme. Un *ombudsman* a aussi été chargé de la même mission, y compris dans le cadre de la politique étrangère. Enfin, assez souvent, il relève des

¹² Citation de René Chapus, dans le Dictionnaire Constitutionnel, O.DUHAMEL, Y.MENY, 1992, p.7.

¹³ Il s'agit des actes qui se rattachent à l'opération même de la négociation diplomatique.

¹⁴ Au contraire en Allemagne l'effort d'introduction de la "Theorie der regierungsfreien Hoheitsakte" a été soldé par un échec; K.HAILBRONNER, *Kontrolle der auswärtigen Gewalt*, VVDStRL, p.12.

¹⁵ E. ZOLLER, *Droit des relations extérieures*, Puf 1992, p.342.

attributions de **certains acteurs de la politique étrangère** eux mêmes de s'assurer du respect des principes qui s'imposent lors de la détermination des orientations de celle-ci. C'est le cas en Russie, où le Président peut annuler les actes du Gouvernement qui seraient contraires à la Constitution. De même, le contrôle politique qu'exerce le Parlement sur le Gouvernement est considéré dans certains pays comme une garantie du respect des principes applicables en la matière (Roumanie, Slovaquie, Ukraine).

L'apparition d'une **jurisprudence** constitutionnelle portant sur les choix fondamentaux de la politique étrangère **connaît un développement discret mais significatif**. Certes, le contrôle des actes portant détermination de la politique étrangère par rapport aux normes constitutionnelles ou autres n'est pas fréquent. Les seuls pays qui ont fait état d'une jurisprudence constitutionnelle en la matière sont la Bulgarie, la France, l'Allemagne et le Portugal. Par ailleurs, lorsqu'un tel contrôle existe, il a souvent une portée limitée. En fait, les juges sont guidés par l'idée qu'il est primordial que l'Etat apparaisse animé sur le plan international par une seule voix, naturellement celle de l'exécutif. Ainsi, les tribunaux se montrent-ils très réservés avant de se prononcer sur la légalité d'une action internationale de l'Etat. Néanmoins, la multiplication des juridictions qui se donnent pour mission d'assurer le respect de la Constitution et l'inclusion dans l'arsenal constitutionnel de normes relatives à la politique étrangère semble conduire progressivement au développement d'un certain contrôle juridictionnel de la politique étrangère. Il s'agit là d'un développement considérable lié à l'importance phénoménale qu'acquièrent aujourd'hui les relations internationales et à la généralisation du principe de la prééminence du droit. La Commission de Venise encourage ce développement et considère comme un fait positif que le pouvoir judiciaire et en particulier les hautes juridictions veillent à ce que l'ordre constitutionnel et les principes fondamentaux susmentionnés soient appliqués dans le cadre de la politique étrangère.

II. La démocratisation de la conduite de la politique étrangère

A côté de l'évolution récente vers la consécration de règles juridiques, à respecter lors de la définition de la politique étrangère, on assiste à un mouvement corollaire vers une certaine démocratisation dans la mise en oeuvre de celle-ci.

L'avancement de la mondialisation fait que les normes juridiques créées au sein d'organisations internationales ou fruit de négociations multilatérales se multiplient. Aujourd'hui, la conduite de la politique étrangère a des répercussions parfois directes et immédiates sur la vie des citoyens¹⁶. Par conséquent, elle ne peut plus être laissée à la seule discrétion de l'exécutif.

Certes, la raison qui a traditionnellement justifié le monopole de l'exécutif dans ce domaine - à savoir la nécessité de prise de décisions rapides et d'une unité dans les positions défendues vis-à-vis de l'étranger - persiste. **L'exécutif garde donc la responsabilité prépondérante** en la

¹⁶ *La politique étrangère n'est en effet plus cantonnée à des questions de guerre, de paix et de commerce, comme au 19ème siècle. Au même constat aboutit K. HAILBRONNER, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVDStRL, p.122.*

matière. Cependant **à côté de celui-ci viennent se placer d'autres acteurs**. Le rôle croissant du Parlement, la consultation de plus en plus fréquente des citoyens par référendum, les premiers pas des collectivités décentralisées sur la scène internationale, ainsi que l'importance accrue de la concertation avec différentes catégories socio-professionnelles, tout cela marque la fin de l'hégémonie de l'exécutif en matière de politique étrangère. Le pouvoir de décision est donc partagé, et la justice constitutionnelle est encore amenée à faire respecter ce partage de compétences.

A. Le partage des responsabilités entre le législatif et l'exécutif

Il y a aujourd'hui un mouvement vers une implication croissante des Parlements nationaux dans le domaine de la politique étrangère, par l'augmentation de leurs moyens d'information et de contrôle et le renforcement de leurs responsabilités. La Commission de Venise considère que l'implication accrue des Parlements en matière de politique étrangère devrait être encouragée; les Parlements devraient en particulier être pleinement informés de cette politique et l'examiner régulièrement afin de participer à la fixation de ses orientations officielles.

Le rôle accru accordé au pouvoir législatif s'explique dans les démocraties occidentales comme une réaction à la mainmise par l'exécutif en la matière¹⁷. En effet, la prépondérance de l'exécutif dans la conduite des relations internationales, en raison de la mondialisation et du règlement de plus en plus de questions au niveau international, a rendu évidente l'insuffisance, pour ne pas dire la carence du contrôle parlementaire dans ce domaine¹⁸.

D'autre part les procédures de contrôle démocratique assurant la légitimité de l'action normative manquent aussi au niveau international. Est visé ici **le problème du déficit démocratique dans les procédures de prise de décision au niveau international**, problème qui se pose avec une particulière acuité au niveau européen, en raison du degré élevé de l'intégration communautaire. L'insuffisance du contrôle des Parlements nationaux sur l'activité des représentants de leurs Gouvernements au Conseil, n'est pas contrebalancée par un contrôle effectif du Parlement européen. Or la situation dans l'Union Européenne n'est qu'un exemple illustrant une évolution plus générale. L'intensification de l'activité normative au niveau international et l'interpénétration croissante ordres juridiques national et international posent la question de savoir, s'il n'y a pas une nouvelle démocratie à inventer dans la prise de décisions au niveau international. Il s'agit là - écrit le Président Braibant - d'un vrai problème qui est celui des temps modernes: comment introduire à côté des procédures démocratiques d'élaboration du droit

¹⁷ En effet, traditionnellement, la politique étrangère relevait de la discrétion du pouvoir exécutif. "Négociateur ne saurait être le fait de plusieurs et rien de ce qui touche aux relations d'un peuple avec ses voisins ne peut être préparé dans le tumulte d'une Assemblée délibérante", Eugène PIERRE, *Traité de Droit Politique, Électoral et Parlementaire*, Paris, 2^{ème} édition, 1893, n^o456. "En politique extérieure, le rôle du Parlement consiste à entériner et à ratifier plus qu'à commander et orienter l'action gouvernementale", Michel AMELLER, *Union Intreparlementaire*, Paris, 2^{ème} édition, 1966, p.363. "Tout se passe comme si les démocraties n'avaient jamais réussi, dans le domaine de la politique étrangère, à extirper complètement les réminiscences du comportement régalien. La conduite des relations extérieures conserverait quelque chose de monarchique", E.ZOLLER, *Droit des relations extérieures*, Puf 1992, p.29.

¹⁸ L'intervention accrue des Parlements nationaux dans le domaine de la politique étrangère est considérée comme une nécessité par de nombreux auteurs. Voir sur ce point les observations de R.WOLFRUM, *Kontrolle der auswärtigen Gewalt*, VVDStRL, p.41 et p.62.

interne, des procédures démocratiques d'élaboration du droit international?¹⁹ C'est à cette nécessité de démocratisation de la conduite de la politique étrangère que correspondrait essentiellement le mouvement vers une implication croissante des Parlements nationaux en matière de politique étrangère.

Dans ce cadre sera pris en considération également l'héritage historique particulier des différents pays. En effet, dans certains pays, **l'intervention accrue du législateur dans le domaine de la politique étrangère s'explique par la prédominance traditionnelle de ce pouvoir dans le système politique**. En ce qui concerne les nouvelles démocraties, le rôle important accordé au pouvoir législatif pourrait être vu comme la survivance de la prédominance traditionnelle de l'organe censé représenter le peuple dans un système politique où est consacrée désormais la séparation des pouvoirs.

1. L'intervention croissante du législateur en matière de politique étrangère

Selon les systèmes politiques, le législateur participe de façon plus ou moins importante à la conduite de la politique étrangère du pays. On peut distinguer d'une part **la participation directe du Parlement à la formation de la politique étrangère**, par la définition des grandes orientations de celle-ci ou via le pouvoir parlementaire de ratification des traités, et d'autre part l'intervention indirecte du législateur par sa fonction de contrôle du pouvoir exécutif.

a) Le Parlement peut participer directement à la détermination de la politique étrangère

Il en va ainsi à travers le pouvoir de **ratification des traités internationaux**. Dans certains pays, la ratification des traités est une compétence purement parlementaire. C'est le cas en Ukraine, en Slovénie, en Roumanie et en Géorgie. Dans d'autres pays, le Parlement a une compétence générale de ratification des traités sauf pour certaines catégories d'accords. Il en va ainsi en Turquie et en Suisse, où sont exclus de l'intervention du Parlement notamment les accords d'une importance mineure.

Dans la plupart des Etats, l'intervention du Parlement est prévue pour toutes les questions d'une importance majeure. Une liste des traités, qui, en raison de leur importance, devraient recevoir une approbation parlementaire, est ainsi fréquemment dressée par les Constitutions. Il s'agit notamment:

- des traités de *guerre et de paix* (France, Lituanie, Portugal, Russie),
- des traités *politiques et militaires* (Albanie, Bulgarie, Croatie, Lituanie, Portugal quant aux traités militaires, Slovaquie quant aux traités politiques et économiques, Espagne),
- des traités liés à des questions de frontières (Albanie, Pays-Bas, Estonie, France, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, Russie, Espagne),

¹⁹ TH. S. RENOUX, M. de VILLIERS, *Code Constitutionnel commenté et annoté*, éd. Litec 1994.

- de ceux *concernant les droits fondamentaux* (Albanie, France quant aux traités relatifs à l'état des personnes, Grèce quant aux concessions grevant individuellement des hellènes, Russie, Espagne),
- de traités *entraînant des engagements financiers* (Albanie, Bulgarie, Croatie, Estonie, France, Lituanie, Norvège, Pologne, Espagne),
- de ceux qui *concernent la souveraineté et l'indépendance du pays* (Liechtenstein, Malte),
- de ceux *modifiant les lois existantes* (Albanie, Estonie, France, Pologne, Espagne, Suède),
- de ceux qui *requièrent pour leur mise en oeuvre l'intervention d'une loi* (Croatie, Pays-Bas, Norvège, Slovaquie, Suède),
- de ceux qui relèvent *de la sphère législative* (Finlande, Allemagne, Lettonie).
- Il en va de même concernant *l'adhésion du pays à des alliances militaires* (Croatie, Pologne),
- ou en général à *une organisation internationale* (Croatie, Estonie, France, Grèce, Lituanie, Malte, Portugal, Russie, Espagne).

Parfois, il est seulement prévu que les traités d'une importance majeure doivent être ratifiés par le Parlement sans autre précision. Il en va ainsi en Croatie, en Italie, en Norvège et en Suède.

Les Parlements interviennent donc fréquemment en matière de ratification des accords internationaux. Même si l'importance de cette intervention parlementaire peut être relativisée (par exemple, en Autriche, il n'y a jamais eu de refus du Parlement de ratifier un traité), la possibilité qu'il y ait des nouvelles négociations avant la ratification du traité compte tenu des opinions exprimées par le Parlement est d'une importance certaine.

La signification de l'intervention parlementaire n'est pas toujours la même. Ainsi, dans certains pays, il s'agit d'*effectuer la ratification* des traités et dans d'autres d'*autoriser leur ratification* (par exemple en Italie), ou de consentir à celle-ci (Norvège). En Grèce par exemple, l'approbation du Parlement n'a pas le sens d'une participation de celui-ci à l'acte de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation d'un traité, mais elle est une condition pour la validité du traité en droit interne. Par conséquent une fois que le Parlement a donné son accord, le Président de la République *peut décider de ne pas procéder à la ratification*, ou de la retarder. En Finlande le consentement du Parlement n'est pas seulement une condition pour la validité du traité en droit interne, mais aussi une autorisation donnée au Gouvernement de ratifier le traité. Cependant le Gouvernement n'a pas l'obligation d'autoriser cette autorisation.

Enfin une attention particulière doit être accordée à la portée de cette intervention parlementaire. En effet il arrive que l'accord du Parlement soit requis pour l'adoption du traité, mais qu'il ne soit pas nécessaire pour sa dénonciation ou lorsqu'il s'agit d'y apporter des réserves. C'est le cas en Finlande²⁰, en Grèce, à Malte et en Norvège.

²⁰ Cependant le récent rapport d'un Comité (n°13/1997) propose une modification de la Constitution afin de rendre l'approbation du Parlement une condition pour la dénonciation d'un traité.

Mais la compétence du Parlement peut parfois aller plus loin. Celui-ci se voit en effet parfois investi du **pouvoir de définir les orientations principales de la politique étrangère**.

Il en va ainsi en Croatie, en République tchèque, en Estonie, en Géorgie, en Hongrie, au Kirgystan, en Lettonie et en Slovaquie. En Italie le Gouvernement et le Parlement sont conjointement responsables de l'élaboration des principes fondamentaux en la matière.

Lorsqu'il n'appartient pas au Parlement de définir les principes essentiels de la politique étrangère, il est parfois pour le moins prévu que le Parlement **doit intervenir concernant la prise de décisions d'une importance majeure pour le pays**. Il en va ainsi en Bulgarie et au Danemark. Dans certains pays, c'est en vertu d'une pratique qu'il y a une consultation du Parlement lorsqu'il s'agit de trancher des problèmes importants (Norvège). Au contraire, dans d'autres pays il n'y a pas de présomption générale que toutes les questions d'importance majeure doivent être autorisées par le Parlement (Allemagne).

Enfin, dans certains pays, **des directives peuvent être données au Gouvernement** (Croatie, Italie, Espagne). Cependant, cette possibilité est exclue dans d'autres pays (Turquie). Le Parlement n'est alors investi que d'un simple pouvoir de s'exprimer. Ainsi, en Turquie, le Parlement, à défaut de pouvoir donner des directives au Gouvernement, ne peut que prendre des résolutions exprimant ses vues, mais sans force de loi. De même, en Grèce, les affaires extérieures relèvent de la compétence exclusive de l'exécutif. Le Parlement peut donner des conseils, il peut formuler des vœux, mais il ne peut pas conduire la politique étrangère lui-même.

b) Le Parlement peut intervenir dans la détermination de la politique étrangère grâce à son pouvoir de contrôle de l'exécutif

Dans plusieurs Etats, le Parlement doit **voter la confiance** au Gouvernement lors de l'investiture de celui-ci. Que ce soit par le biais d'une motion de censure²¹ ou d'un droit d'interpellation,²² le Parlement peut donc à tout moment retirer sa confiance au Gouvernement si la politique de celui-ci ne correspond pas à ses vues. Dans de nombreux pays, le législatif est investi de ce pouvoir de contrôle de la politique de l'exécutif (Albanie, Autriche, Bulgarie, République tchèque, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Slovaquie). Il y a là un pouvoir considérable du législatif d'influencer les options opérées dans le cadre de la politique étrangère. Cependant, il faut noter que l'importance pratique de ce pouvoir dépend de l'encadrement de celui-ci et plus précisément des conditions requises pour que la confiance au Gouvernement puisse être retirée. Ainsi en France sous la Vème République les conditions d'adoption d'une motion de censure sont tellement rigoureuses qu'une seule motion de censure a pu être adoptée.

En deuxième lieu, un contrôle est exercé par le Parlement sur la définition de la politique

²¹ C'est le mécanisme constitutionnel qui permet au Parlement de renverser le Gouvernement lorsqu'il désapprouve sa politique.

²² C'est une procédure de contrôle parlementaire, prenant la forme d'une question orale, suivie d'un débat et se concluant généralement par un vote qui exprime le jugement de l'Assemblée sur la réponse du Gouvernement.

étrangère grâce aux **pouvoirs budgétaires** dont il dispose. Ainsi il n'est pas inhabituel qu'une discussion générale sur les principes fondamentaux de la politique étrangère soit engagée au sein de l'Assemblée à l'occasion du vote sur les dépenses du Ministère des affaires étrangères. Il en va ainsi en Autriche, en République tchèque, en Finlande, en France, en Allemagne et aux Pays-Bas. En Finlande le Parlement peut, sur le fondement de ses pouvoirs budgétaires, éviter les projets du Président en matière de politique étrangère, qui requièrent des fonds nouveaux. Il peut en effet refuser de donner son accord à une dépense, l'engagement de laquelle n'aurait pas été approuvé par lui.

Enfin, dans la plupart des pays, les Parlements disposent des moyens de contrôle ordinaires de la politique du Gouvernement, à savoir **la possibilité de poser des questions aux ministres, de demander des informations, des rapports** etc. Il en va ainsi en Albanie, en Autriche, en République tchèque, en Finlande, en France, en Hongrie, en Italie, à Malte, en Roumanie et en Slovaquie.

Le rôle du législateur est accru dans les domaines où l'activité normative au niveau international est plus intense. Ainsi, **les pouvoirs d'information du Parlement ont dû être renforcés, notamment dans les pays membres de l'Union européenne**. Un devoir spécifique d'information du comité du Parlement spécialisé dans les affaires européennes a été prévu en Finlande. En Italie, une obligation d'information du Parlement est également prévue concernant les projets d'actes normatifs de l'Union Européenne avant leur adoption. Il en va de même au Portugal et en France, où l'art. 88.4 de la Constitution oblige le Gouvernement de soumettre à l'Assemblée Nationale et au Sénat les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. Enfin en Allemagne, le Bundestag est selon l'art. 23 de la Loi Fondamentale tenu constamment informé des évolutions dans ce domaine. Avant que le Gouvernement ne participe au processus de prise de décision au Conseil et que les négociations commencent, le Bundestag doit avoir la possibilité de s'exprimer et le Gouvernement doit prendre en compte les résolutions de celui-ci.

D'ailleurs, **la multiplication des commissions parlementaires** (spécialisées dans les affaires étrangères, les affaires européennes, les questions d'assistance au développement etc.) est un phénomène récent qui correspond à la volonté du Parlement de suivre de plus près les questions concernant la politique étrangère. Sur le fondement des rapports de ces commissions, le Parlement est **mieux informé** et peut réagir plus rapidement et en connaissance de cause aux différents problèmes qui se posent en la matière. Des commissions spécialisées dans les affaires étrangères ont ainsi été créées en Autriche, en Bulgarie, au Canada, en République tchèque, au Danemark, en Estonie, en Finlande, en Allemagne, au Portugal, en Hongrie, au Liechtenstein, à Malte, en Slovaquie et en Norvège. Parfois, le pouvoir de ces commissions va au delà d'une simple possibilité d'obtenir des informations et de proposer des résolutions à l'Assemblée. C'est ainsi qu'en Autriche, la Constitution prévoit des règles spéciales quant au **consentement des commissions parlementaires** pour certains actes de politique étrangère pris dans le cadre de l'Union Européenne et quant à la participation du pays aux opérations des Nations Unies et autres organisations internationales. De même, au Danemark, il y a une **obligation de consultation** du Comité sur la politique étrangère pour certaines questions d'importance majeure. En outre dans le cadre particulier des affaires européennes, toutes les questions importantes doivent être discutées au sein de la commission spéciale qui donne au Gouvernement **un mandat pour négocier**. En Autriche un Conseil des affaires étrangères a également été créé pour répondre à la nécessité d'associer le Parlement à la phase préparatoire

des négociations.

2. La responsabilité majeure de l'exécutif concernant la mise en oeuvre de la politique étrangère

Il y a donc un effort considérable des Parlements nationaux en vue d'accroître leur intervention dans le cadre de la détermination des grandes orientations de la politique étrangère. Il convient à présent d'examiner quelles responsabilités incombent à l'exécutif dans ce domaine, comment elles sont exercées, et de définir les grands axes des évolutions à venir dans l'exercice par le pouvoir exécutif de ses responsabilités²³.

Si la prépondérance traditionnelle du pouvoir exécutif concernant la définition et la mise en oeuvre de la politique étrangère est indiscutable, l'exercice des responsabilités au sein de celui-ci varie selon la nature des systèmes politiques mis en place dans les différents pays. Tout d'abord, il peut y avoir un **exécutif monocéphale**, comme par exemple en Suisse²⁴ ou en Géorgie²⁵ ou **bicéphale**, en ce sens qu'il est partagé entre le Président de la République et le Gouvernement. Le partage des pouvoirs entre les deux branches de l'exécutif varie aussi selon les pays.

Dans un certain nombre d'Etats, **le rôle du Président de la République est surtout cérémonial et protocolaire**, vu que tous les actes pris par celui-ci doivent, pour avoir un effet légal, revêtir le contreseing d'un des membres du Gouvernement. Il en va ainsi en Allemagne, en Grèce, en Hongrie, en Italie, au Liechtenstein, en Norvège, au Portugal, en Suède et en Turquie. Que ce soit à titre symbolique ou non, en tout cas, **le Président de la République est en général investi** - sans en avoir forcément le monopole - **des attributions suivantes**: Il représente le pays, il négocie, il signe et dans certains pays il ratifie les conventions internationales, il nomme et rappelle les représentants du pays à l'étranger. Les représentants des pays tiers sont accrédités auprès de lui. En Russie, le Président de la Fédération est même investi du pouvoir de déterminer les orientations principales de la politique étrangère.

Quant au **Gouvernement**, il a une large gamme de responsabilités en la matière. Dans certains pays il est tout d'abord chargé de **déterminer les principes essentiels de la politique étrangère**. Il en va ainsi au Danemark, en Allemagne, en Grèce, à Malte, aux Pays-Bas, en Norvège, au Portugal, en Slovaquie, en Suisse et en Turquie. Par la multiplication des lois dans divers domaines le pouvoir de l'exécutif de déterminer la politique extérieure du pays se trouve cependant parfois limité (Autriche). Dans les pays où ce pouvoir échappe au Gouvernement, celui-ci est tout de même souvent investi du pouvoir de prendre des initiatives en la matière (Bulgarie, Kirghizstan).

²³ Certains auteurs soulignent le risque d'immobilisme et de manque d'effectivité que pourrait entraîner une intervention accrue du législatif dans le domaine des relations extérieures, L.WILDHABER, *Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVDStRL*, p.68. De même, les observations que J.BARTHELEMY et P.DUEZ formulaient en 1933 gardent tout leur valeur: "Avec le contrôle des Parlements, les grandes constructions diplomatiques deviennent de plus en plus difficiles", E.ZOLLER, *Droit des relations extérieures*, Puf 1992, p.254.

²⁴ Le chef de l'Etat est ici un *primus inter pares* et ne joue aucun rôle particulier.

²⁵ Ici il n'y a au contraire pas de Gouvernement, mais les Ministres sont directement affectés auprès du Président de la République.

Le pouvoir de **représenter le pays à l'étranger, de négocier et de conclure des traités internationaux**, appartient aussi au Gouvernement, même s'il est parfois partagé avec le Président de la République. Les pays suivants peuvent être cités dans ce cadre: Croatie, Estonie, Grèce, Hongrie, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Suisse, Suède, République tchèque, Albanie.

Enfin, **la mise en oeuvre de la politique étrangère et la coordination des activités** dans le domaine de la politique étrangère sont généralement de la compétence du Gouvernement.

Bref, le partage des responsabilités entre le Président de la République et le Gouvernement est **fonction de la nature du système politique** mis en place dans les différents Etats. **L'exécutif** dans son ensemble dispose incontestablement de **pouvoirs très importants** en la matière, qui vont de la détermination des orientations de la politique étrangère jusqu'à la mise en oeuvre de celle-ci et sa gestion au jour le jour.

Cependant ici encore, une évolution au sein même de l'exécutif mérite une attention particulière. L'accroissement de la coopération interétatique et le processus d'intégration européenne ont en effet conduit à rendre les limites entre la politique intérieure et la politique étrangère des Etats peu claires. **Les Ministres responsables d'une certaine branche des affaires intérieures aspirent de plus en plus souvent à prendre également en charge l'aspect extérieur de leurs responsabilités**. C'est ainsi qu'ils revendiquent le pouvoir de négocier ou de conclure des conventions internationales. Cette évolution se manifeste notamment en Autriche, en Grèce et aux Pays Bas.

B. L'apparition de nouveaux acteurs dans la conduite de la politique étrangère

Le peuple, longtemps tenu à l'écart de la conduite des affaires politiques en pure orthodoxie avec le principe de la démocratie représentative a réussi peu à peu à être directement associé à la direction des affaires²⁶. Cet avènement du peuple sur la scène politique a été exprimé notamment par l'introduction de procédés de démocratie semi-directe dans de nombreux Etats, y compris en ce qui concerne la détermination de la politique étrangère; il a également pris la forme d'une revendication pour un pouvoir plus proche aux citoyens, avec un octroi de responsabilités accrues aux collectivités décentralisées, y compris dans le domaine de la politique étrangère.

Dans le cadre de la même volonté d'une prise de décisions plus proche aux citoyens doit aussi être mentionnée une évolution vers **la consultation des milieux socio-professionnels** et notamment l'implication croissante des ONG²⁷ en la matière. Les groupes de pression n'ont pas un statut officiel en tant qu'acteurs de la politique étrangère, mais de facto ils peuvent influencer les orientations de celle-ci. Les négociations avec les lobbies américains dans les couloirs du Congrès sont à ce titre fameuses. Au niveau européen il y a d'ailleurs une reconnaissance indirecte de l'importance de la concertation avec les milieux socioprofessionnels avant la prise de décision. L'institution du Conseil économique et social, qui intervient à titre consultatif dans le processus normatif communautaire, témoigne de cette évolution.

²⁶ B. CHANTEBOUT, *Droit Constitutionnel et Science Politique*, éd. A. Colin 1996, p.209.

²⁷ *Organisation Non Gouvernementale*.

1. La participation du peuple à la conduite de la politique étrangère

Le peuple est aujourd'hui amené à participer de plus en plus fréquemment à la détermination des grands principes de la politique extérieure. Il y a tout d'abord **des questions d'une importance telle, qu'une consultation directe du peuple par référendum est prévue** par la Constitution. C'est ainsi que les questions les plus importantes concernant la vie de l'Etat sont soumises à un référendum en Ukraine et en Lituanie. Un référendum est aussi prévu pour les questions relatives à la participation à une association d'Etats ou la participation à et le retrait d'une organisation internationale en Slovaquie et en Suisse. Au Danemark, une consultation populaire est prévue en cas de délégation de souveraineté. Enfin, en France, peuvent être soumis à un référendum les projets 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. Dans le même esprit, un référendum est prévu en Autriche dans le cas d'une modification par un traité d'un principe constitutionnel.

Dans d'autres pays, **la possibilité de recourir à un référendum est mentionnée sans autre précision**. Il en va ainsi des pays suivants: Bulgarie, Canada, Estonie, Finlande, Géorgie, Malte, Roumanie, Russie, Espagne, Suède.

En revanche, certaines Constitutions **excluent l'organisation d'un référendum concernant un certain nombre de sujets**. Ainsi ne peuvent pas être soumis à un référendum: l'exécution des obligations prises par le pays dans le cadre du droit international (Hongrie), la mise en oeuvre des traités (Slovénie), les lois promulguant les traités ou autorisant leur ratification (Hongrie, Italie), les traités internationaux (Lettonie, Estonie), toutes les questions relatives au budget et aux finances (Estonie, Slovaquie), ainsi que celles relatives aux droits et libertés (Slovaquie).

L'initiative d'une consultation populaire appartient parfois aux citoyens. Il en va ainsi en Géorgie, au Liechtenstein, en Lituanie, à Malte (mais il relève de la discrétion de l'exécutif de décider de l'éventuelle organisation d'un référendum), en Russie (si la Cour Constitutionnelle reconnaît que les conditions d'organisation d'un référendum sont réunies, le Président est ici au contraire tenu de l'organiser), en Slovaquie, en Slovénie, en Suisse et en Ukraine. L'initiative en la matière est réservée au seul Parlement en Estonie et au Danemark, et au seul Président en Roumanie.

Une initiative législative, c'est à dire le pouvoir de déclencher une procédure qui pourrait aboutir à l'adoption d'une loi, y compris dans le cadre de la politique étrangère, appartient aux citoyens en Croatie, en Slovénie, en Suisse (l'initiative populaire n'est ici admise qu'en matière constitutionnelle, mais comme rien n'interdit de faire figurer dans la Constitution des dispositions sans rapport avec l'exercice des pouvoirs publics, les citoyens suisses ont pris l'habitude d'utiliser l'initiative constitutionnelle comme ils le feraient avec l'initiative législative). En Espagne, l'initiative législative des citoyens est exclue quant aux questions relatives à la politique étrangère.

Dans certains pays, **n'est prévue ni la possibilité de recourir au référendum ni l'initiative populaire**. Il en va ainsi en Allemagne, en Pologne et aux Pays-Bas. En Norvège, rien n'est prévu, mais il est admis qu'un référendum puisse être organisé de façon extraordinaire. En Grèce, la possibilité d'organiser un référendum existe certes, mais sa mise en oeuvre demeure

tout à fait exceptionnelle.

A titre d'exemples concernant la pratique de l'utilisation effective du référendum en matière de politique étrangère, peuvent être citées les consultations populaires organisées **dans les pays membres** de l'Union Européenne (ou candidats à l'adhésion). L'adhésion ou la participation à un degré plus élevé d'intégration a fait l'objet de consultations populaires en France, en Italie, en Norvège, en Suède, en Finlande et en Suisse.

Il y a donc aujourd'hui une participation de plus en plus fréquente du peuple, par des procédés de démocratie semi-directe, à l'exercice de la politique étrangère. Le mouvement vers une implication des collectivités décentralisées en la matière a lui aussi quelquefois porté ses fruits.

2. Le rôle des collectivités décentralisées dans la conduite de la politique étrangère

Les revendications contemporaines pour une implication plus importante des collectivités décentralisées dans le domaine de la politique étrangère sont justifiées non seulement par la volonté de répondre aux aspirations populaires pour un exercice du pouvoir plus proche des citoyens, mais aussi par un souci de meilleure efficacité.

Les collectivités décentralisées participent tout d'abord à la mise en oeuvre de la politique étrangère, en prenant en charge, dans le cadre de leurs compétences, les actions nécessaires pour la concrétisation de celle-ci. Mais elles participent aussi, en tant qu'acteurs, à la formation de la politique étrangère. Les collectivités décentralisées se voient en effet accorder un pouvoir d'intervention dans le domaine de la politique étrangère qui varie, selon qu'il s'agit d'un Etat fédéral ou non et selon les traditions historiques des différents Etats. La question ne semble d'ailleurs pas se poser dans les petits Etats (Malte, Liechtenstein).

Ainsi, les collectivités décentralisées peuvent se voir accorder **un simple pouvoir de coopération avec des entités équivalentes** à l'étranger. Il en va ainsi en Albanie et au Portugal.

Parfois, **le pouvoir est donné aux collectivités décentralisées de participer à des négociations**. Ainsi, en Espagne, les Communautés autonomes peuvent demander à l'Etat de négocier des traités, mais ne peuvent pas les conclure. De même, au Portugal, les régions autonomes (Madère et Açores) peuvent être appelées à participer à des négociations internationales. En Allemagne, la Loi Fondamentale prévoit la possibilité d'exercice par les représentants des Länder des droits du pays en tant que membre de l'Union européenne dans les domaines qui relèvent essentiellement du pouvoir législatif de ceux-ci. Ces droits doivent cependant être exercés avec l'accord du Gouvernement fédéral.

Parfois encore, les collectivités décentralisées sont même investies du **pouvoir de conclure des traités**. C'est ainsi qu'en Hongrie, il est prévu que les collectivités territoriales peuvent participer à des associations d'organes locaux et conclure des traités, sous réserve de ne pas dépasser le domaine des compétences qui leur est accordé par la loi. Dans un Etat fédéral comme l'Allemagne, les Länder peuvent conclure des traités dans les domaines où ils peuvent légiférer. De même, en Suisse, les cantons peuvent conclure des traités d'une importance locale ou de moindre importance. Ceux-ci doivent cependant être approuvés par le Conseil fédéral, qui peut s'opposer à leur ratification ou les conclure en son propre nom, s'ils ont une importance nationale. Un projet de loi vise d'ailleurs à augmenter le pouvoir des cantons dans ce domaine

en leur accordant la possibilité de conclure des traités dans le domaine de leurs compétences.

D'autre part, dans certains pays **est prévue une obligation de consultation des collectivités décentralisées avant la prise de décision en matière de politique étrangère**. Une fois encore, il en va ainsi en Allemagne, où la Loi Fondamentale prévoit que la Fédération doit consulter tout Land spécifiquement affecté par un projet de loi. Spécialement concernant les affaires européennes, il est prévu que le Bundesrat, qui représente les Etats fédérés devra être impliqué dans le processus de prise de décision de la Fédération de la même manière que s'il s'agissait de la prise d'une décision en droit interne. Si, dans une matière qui relève de la compétence exclusive de la Fédération, les Länder sont affectés, le Gouvernement devra prendre en considération la position du Bundesrat. Lorsque les pouvoirs législatifs des Länder sont affectés, l'opinion du Bundesrat devra prévaloir dans le processus de prise de décision de la Fédération. De même, en Espagne, il y a une obligation d'information des communautés autonomes sur la négociation et la signature des traités pouvant avoir des répercussions dans des domaines qui concernent particulièrement les communautés.

Les collectivités décentralisées se voient donc accorder de plus en plus un droit de participation ou du moins un droit de regard dans la conduite de la politique étrangère du pays. Deux cas méritent une mention à part, tant en raison de la particularité des problèmes qui y ont été posés, qu'en raison de l'originalité des solutions données.

Il s'agit tout d'abord du **Canada**. Une controverse a été en effet développée dans ce pays entre, d'une part le Gouvernement fédéral qui défendait l'exclusivité de sa compétence de représentation du pays dans les relations internationales, et, d'autre part, le Québec, qui réclamait une représentation distincte des provinces dans les conférences internationales dans les domaines relevant de leur compétence législative. Un compromis a été finalement atteint, en l'absence de dispositions légales claires en la matière. Une présence des provinces au sein de la délégation canadienne a été ainsi acquise dans les domaines relevant de leurs compétences. De plus, l'autorité fédérale a conclu un accord culturel avec la France, en vertu duquel le Québec peut conclure directement des accords avec la France dans les domaines prévus. Le problème posé a été résolu de façon souple. Une solution spécifique a ainsi été trouvée pour répondre à la situation spécifique du Québec.

En deuxième lieu, la répartition verticale des compétences dans le domaine de la politique étrangère présente dans **la Fédération de Russie** un intérêt particulier. Selon la Constitution de la Fédération, relèvent de la compétence de la Fédération de Russie: la politique étrangère, les relations internationales, les traités, les problèmes de guerre et de paix, les relations économiques extérieures etc. Cependant, les Républiques sont reconnues comme des participants autonomes aux rapports internationaux, dans la mesure où cela n'est pas contraire à la Constitution et aux lois de la Fédération. La coordination des rapports internationaux au sein de la Fédération n'est donc pas claire. C'est ainsi que **des traités ont été conclus entre la Fédération et ses Républiques pour régler la question de la délimitation de leurs compétences respectives**. Ce renvoi à des accords entre la Fédération et ses sujets pour résoudre les questions de répartition des compétences paraît correspondre tout à fait au souci de démocratisation de la politique étrangère et à la volonté de rendre les rapports entre la Fédération et ses sujets plus consensuels. D'autre part, il est prévu que les traités internationaux conclus par la Fédération touchant à des questions qui relèvent de la compétence de ses sujets doivent être conclus en accord avec ceux-ci. Un **pouvoir de recommandation** auprès du

Président de la Fédération est de plus reconnu aux Républiques concernant la conclusion et la dénonciation des traités internationaux. Les Républiques autonomes disposent donc de pouvoirs conséquents concernant la conduite de la politique étrangère. Au contraire, l'organe créé pour assurer la coordination entre les anciens membres de l'Union Soviétique, **la CEI**²⁸, ne possède **pas d'attributions internationales**.

Une tendance vers la décentralisation de l'exercice du pouvoir, y compris dans la conduite de la politique étrangère, semble ainsi faire son apparition.

Conclusions

L'état des lieux relatif aux fondements juridiques de la politique étrangère permet d'identifier les traces d'une double évolution.

Il existe un mouvement en direction de la consécration de règles juridiques s'imposant lors de la détermination de la politique étrangère. Or, si l'existence de règles juridiques s'imposant au contenu de la politique étrangère est généralement admise en droit international, du point de vue du droit interne, la politique étrangère était traditionnellement considérée comme le fruit de considérations politiques. Désormais, il y a de plus en plus une limitation de la liberté des pouvoirs publics de déterminer les orientations de la politique étrangère compte tenu d'impératifs juridiques de droit interne. L'importance pratique d'une telle affirmation apparaît lorsqu'on constate un développement, discret mais certain, de mécanismes de contrôle du respect des règles susmentionnées. L'essor sans précédent des juridictions constitutionnelles dans cette fin de siècle fournit les bases d'un développement plus poussé dans la même direction.

Parallèlement, un mouvement vers une certaine démocratisation de la mise en oeuvre de la politique étrangère fait son apparition, en tant que corollaire de l'évolution susmentionnée. L'exécutif garde certes la responsabilité principale en la matière, mais à côté de celui-ci viennent se placer d'autres acteurs. L'implication croissante des Parlements nationaux, la consultation de plus en plus fréquente des citoyens par référendum, l'apparition des collectivités décentralisées sur la scène internationale, indiquent que les cadres traditionnels dans lesquels la politique étrangère était menée tendent aujourd'hui à être dépassés.

²⁸ *Communauté des Etats Indépendants.*

ANNEXE

Le rapport de synthèse sur les fondements juridiques de la politique étrangère est suivi par un annexe qui vise à *présenter, pays par pays, les règles applicables en la matière*. L'objectif est de faciliter la tâche de comparaison entre les ordres juridiques des différents pays et permettre une appréciation des évolutions existant dans ce domaine. Il a été prévu de présenter les fondements juridiques de la politique étrangère des différents Etats selon *un schéma qui correspond aux aspects essentiels du sujet*, schéma qui est repris systématiquement pour chaque pays²⁹ et qui est d'ailleurs le même avec celui du rapport de synthèse.

Ainsi pour chaque pays sont présentés *dans une première partie les principes qui s'imposent lors de la détermination de la politique étrangère* (A. Principes). Il s'agit d'une part d'identifier ces principes (1. Identification), leurs origines, leur portée et leur contenu. Et d'autre part il s'agit de s'interroger sur leur effectivité, en examinant notamment les mécanismes de contrôle qui assurent leur respect (2. Mécanismes de contrôle). Les comparaisons entre les ordres juridiques des différents pays ainsi facilitées, des conclusions pourraient être tirées quant à l'existence de principes juridiques supérieurs qui s'imposent aux pouvoirs publics les amenant à prendre en compte non seulement des considérations politiques, mais aussi des impératifs juridiques, lors de la définition de la politique étrangère.

Dans une seconde partie sont examinées les règles juridiques relatives à la mise en oeuvre de la politique étrangère (B. Mise en oeuvre). Sont présentées ici les responsabilités respectives du législatif (1. Le législatif), de l'exécutif (2. L'exécutif), du peuple (3. Le peuple), et des collectivités décentralisées (4. Les collectivités décentralisées). Le degré d'implication de ces différents acteurs dans la conduite de la politique étrangère devrait permettre notamment de déceler les signes d'une démocratisation dans la mise en oeuvre de la politique étrangère, liée au rôle croissant du Parlement dans ce domaine, ainsi que les signes d'une certaine décentralisation dans l'exercice de la politique étrangère, avec une prise de décisions de plus en plus près des citoyens.

²⁹ Lorsque concernant un pays donné, un des aspects du sujet n'est pas traité, cela devrait être interprété comme indiquant que la question ne se pose pas dans ce pays.

1.ALBANIE

A. Principes

- Identification

Il n'y a *pas de principes juridiques* spécifiquement applicables à la politique étrangère.

- Mécanismes de contrôle

La Cour constitutionnelle décide selon l'art. 24.4 de la Constitution de la compatibilité à la Constitution des accords internationaux avant leur ratification.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Selon l'art. 16 de la Constitution, l'Assemblée du peuple a les pouvoirs suivants: *la ratification* ou la dénonciation de traités d'un caractère politique ou militaire, ceux liés avec des questions de frontières, ceux concernant les droits fondamentaux et les devoirs des citoyens, les traités imposant des obligations financières à l'Etat ou modifiant les lois existantes et ceux qui prévoient une ratification ou une dénonciation parlementaire. L'Assemblée du peuple contrôle l'activité du Conseil des Ministres et de l'Office général du Procureur.

Le Gouvernement est contrôlé par l'Assemblée grâce aux moyens ordinaires de contrôle de la vie parlementaire (vote de confiance, interpellation etc.).

- L'exécutif

Le Président de la République a les pouvoirs suivants (art. 28): Il conclut les traités, il ratifie et dénonce ceux qui ne sont pas examinés par le Parlement; il nomme et relève de leurs fonctions les représentants diplomatiques sur proposition du Président du Conseil des ministres, il accepte les lettres de créance des représentants étrangers.

Le Conseil des ministres a les pouvoirs suivants (art. 36): Il dirige et contrôle l'activité des ministres et des autres organes de l'administration, il conclut des traités, adopte et dénonce ceux qui ne sont pas soumis à ratification.

- Les collectivités décentralisées

Les communes et les régions ne sont pas investies du pouvoir de développer des relations internationales. Elles ne peuvent que coopérer avec des unités équivalentes d'autres Etats dans les domaines de l'investissement, de l'économie et de la culture (et éventuellement passer des accords n'ayant pas la force d'un traité) .

2. AUTRICHE

A. Principes

- Identification

La Loi Constitutionnelle de 1955 prévoit *la neutralité* du pays. L'art. 9 a de la Constitution prévoit *le principe de défense comprehensive* (umfassene Landesverteidigung). *La protection des droits de l'Homme* s'impose en droit interne, mais ne s'impose pas vraiment en tant que règle juridique à la politique étrangère.

- Mécanismes de contrôle

La Cour constitutionnelle est compétente du contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux (art. 140 de la Constitution inséré en 1988), ainsi que de l'observation du droit international, coutumier et conventionnel. En dehors de cela elle ne peut pas se prononcer dans le cadre de la politique étrangère. Il n'y a pas des cas de recours (fondés sur l'art. 140) qui aient été déclarés recevables.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

L'édition de principes de politique étrangère est le résultat d'un processus où intervient en premier lieu le Parlement. D'autre part *l'approbation du Parlement* est requise pour certains traités (par exemple s'ils impliquent une modification des lois existantes, art. 50 de la Constitution). Mais il s'agit là d'une intervention tardive qui concerne un texte déjà élaboré et signé. Elle est donc sans réel effet. Jamais il n'y a eu refus d'approuver un traité soumis. Il n'y a qu'un seul cas où de nouvelles négociations ont eu lieu avant la ratification du traité.

D'ailleurs sont prévues des règles spéciales quant au consentement de la *commission principale* du Parlement pour certains actes de politique étrangère dans le cadre de l'Union Européenne (art. 23 e) et quant à la participation aux opérations des Nations Unies et autres organisations internationales (Loi constitutionnelle de 1965).

Le pouvoir de contrôle du Parlement s'exerce par les moyens suivants: Droit d'interpellation, droit d'enquête, motions, vote de non confiance. Un contrôle indirect est aussi exercé par le Parlement sur la politique étrangère à travers le vote du budget du ministère des affaires étrangères.

Des débats ont lieu dans la commission des affaires étrangères, dans le plenum du Parlement, et dans le *Conseil pour la politique étrangère* (Rat für auswärtigen Angelegenheiten). Ce Conseil a été créé en 1976 pour répondre à la nécessité pour le législatif de participer à la phase préparatoire des négociations. Le Conseil comprend des membres du Parlement, du Gouvernement et des hauts fonctionnaires. Une controverse existe d'ailleurs quant à la restriction des possibilités d'action des négociateurs.

- L'exécutif

Il détient *l'essentiel du pouvoir* en la matière. Mais le principe de la légalité, et *la multiplication des lois* dans divers domaines fixant les principes à respecter (par exemple concernant la

délivrance des passeports, des visas, la coopération en matière judiciaire etc.) limitent en fait ce pouvoir. Un grand nombre d'autres domaines cependant ne possède pas de fondement légal (par exemple l'établissement et la rupture de relations diplomatiques, la protection diplomatique, l'invitation à une organisation internationale à établir son siège en Autriche, tout le domaine de la politique économique et culturelle).

Il y a une évolution de l'équilibre des forces au profit du Gouvernement. Au sein de celui-ci le rôle du ministre des affaires étrangères diminue au profit d'une *intervention croissante des autres ministres* à la politique étrangère dans le domaine de leur ressort.

- Le peuple

Une consultation du peuple par *référendum* est prévue si un traité implique le changement d'un principe constitutionnel (par exemple concernant l'adhésion à l'Union Européenne).

3. BULGARIE

A. Principes

- Identification

Conformément à l'art. 24.1 de la Constitution "la politique étrangère de la République de Bulgarie se réalise *conformément aux principes et aux normes de droit international*". Selon l'art. 24.2 "*les objectifs fondamentaux de la politique étrangère de la République de Bulgarie sont la souveraineté nationale et l'indépendance du pays, le bien-être, les droits et libertés fondamentales des citoyens bulgares, ainsi que l'assistance pour l'établissement d'un ordre social juste*". Les valeurs telles que la démocratie et les droits de l'Homme sont d'ailleurs proclamées dans le préambule de la Constitution en tant que principe suprême s'imposant aux pouvoirs publics lors de la détermination de leur conduite.

La volonté de la Bulgarie d'être intégrée à l'Union Européenne implique que celle-ci s'efforce à respecter ses engagements internationaux. C'est ainsi que des mécanismes sont mis en place pour assurer le respect de l'Accord européen d'association.

- Mécanismes de contrôle

Le respect des principes juridiques s'imposant lors de la définition de la politique étrangère est considéré comme garanti grâce au *contrôle politique du Parlement*. De plus la *Cour constitutionnelle* exerce un contrôle sur tous les actes du Gouvernement et des ministres y compris en matière de politique étrangère. Il y a eu trois cas où la Cour s'est prononcée en matière de politique étrangère, mais ils ne permettent pas de créer une jurisprudence consolidée.

B. Mise en oeuvre

Le pouvoir de prendre des décisions est réparti entre le Parlement qui définit les directives générales de la politique étrangère, le Gouvernement qui dirige et réalise la politique étrangère, et le Président qui représente le pays à l'étranger.

- Le législatif

L'Assemblée nationale discute et *donne sa confiance au programme du Gouvernement*. Elle exerce un contrôle continu sur la réalisation de la politique de celui-ci. Seule elle discute des *questions d'importance majeure* comme celles de la guerre et de la paix. Il en va de même concernant les emprunts d'Etat. *Elle ratifie et dénonce certains traités*, ceux ayant un caractère politique et militaire, ceux comportant des obligations financières pour l'Etat etc.

La Commission des affaires étrangères joue un rôle important quant à la détermination de la politique étrangère du pays. Les parlementaires peuvent débattre des grandes questions de politique étrangère et demander des rapports au Gouvernement qui seront discutés au sein de la Commission des affaires étrangères.

- L'exécutif

Toutes les *initiatives* fondamentales en matière de politique étrangère reviennent en pratique au Gouvernement. Les chefs des représentations diplomatiques et les représentants permanents de la République de Bulgarie auprès des organisations internationales sont *accrédités et révoqués*

par le Président de la République sur proposition du Conseil des Ministres.

- Le peuple

Il y a la possibilité de consultation du peuple par *référéndum*. Mais cette possibilité n'est pas vraiment utilisée en pratique.

4. CANADA

A. Principes.

- Identification

Le Gouvernement rappelle son attachement politique à des valeurs telles que la démocratie et les droits de l'Homme et reconnaît l'influence qu'a en pratique sur la formulation de la politique étrangère du Canada sa participation à des organisations internationales telles que l'ONU, l'OTAN et l'OSCE.

- Mécanismes de contrôle

Un acte pris dans le cadre de la politique étrangère qui violerait la Charte canadienne pourrait être jugé *inconstitutionnel* par les tribunaux canadiens.

B. Mise en oeuvre³⁰

- Répartition verticale des compétences

La loi Constitutionnelle de 1867 n'a pas prévu le domaine des affaires extérieures qui était encore géré par la Couronne britannique. L'art. 3 du Statut de Westminster (1931) habilita le Parlement fédéral du Canada à adopter une loi ayant une portée extraterritoriale. Le pouvoir de légiférer pour mettre en oeuvre un traité n'est pas énuméré aux articles 91 et 92 de la Constitution. En pratique c'est *le Gouvernement fédéral qui conclut les traités* après *consultation des provinces*. Le Parlement fédéral et les provinces légifèrent pour le mettre en oeuvre.

Les provinces n'ont pas la faculté d'adopter des mesures législatives ayant une portée extraterritoriale. Une controverse a été développée à ce sujet, le Gouvernement fédéral défendant l'exclusivité de sa compétence pour représenter le pays en matière des affaires extérieures, le Québec réclamant une représentation distincte des provinces dans les conférences internationales dans les domaines relevant de leur seule compétence législative (articles 92 et 93 de la Constitution). Un compromis a été finalement atteint. L'autorité fédérale a proposé *une présence provinciale au sein des délégations canadiennes à l'étranger dans les domaines des articles 92 et 93*. De plus en vertu de l'Accord culturel franco-canadien de 1965, le Québec peut dans le cadre des domaines prévus conclure des *accords directement avec la France*.

- Répartition horizontale des compétences

Le Premier Ministre est responsable de la politique étrangère. Le chef de l'Etat ne joue qu'un rôle protocolaire. C'est *le Gouvernement fédéral qui décide de la formulation de la politique étrangère* du Canada. *Le Parlement* est appelé à jouer un rôle de plus en plus important dans la détermination de la politique étrangère, selon les vœux du Gouvernement. Il y a deux *comités parlementaires permanents* sur les affaires étrangères. *Quant à la participation du peuple* à la conduite de la politique étrangère, les référendums sont purement consultatifs et ne font pas

³⁰ *Etant donné le caractère fédéral de l'Etat canadien et les problèmes particuliers que ce caractère a posé, il a été décidé de traiter des responsabilités des différents acteurs en la matière en analysant dans une première partie le rôle des Etats fédérés en matière de politique étrangère (répartition verticale des compétences), et dans une seconde partie la place respective du législatif, de l'exécutif et du peuple en la matière (répartition horizontale des compétences).*

partie de la Constitution.

5. CROATIE

A. Principes

- Identification

Il est prévu que la politique étrangère est soumise à la loi et à la Constitution sans autre précision. Les traités et les décisions des organisations internationales dont la Croatie est membre, font partie de l'ordre juridique interne et ont une force supérieure à celle des lois (art. 134 de la Constitution). Ils s'imposent donc lors de la fixation des orientations de la politique étrangère. Par conséquent *les valeurs* telles que la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'Homme et les libertés fondamentales, *dans la mesure où elles sont garanties par des traités*, s'imposent en la matière.

- Mécanismes de contrôle

Des dispositions légales mettent en oeuvre les principes de politique étrangère instaurés par les traités. Le respect de ces principes est assuré par les contrôles usuels en matière de respect des lois et des traités. Il n'y a pas de jurisprudence dans ce domaine.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Selon l'art. 2 de la Loi sur la politique étrangère le Parlement peut *adopter des directives en matière de politique étrangère. C'est encore le Parlement qui est chargé de la ratification des traités qui entraînent* l'adoption de lois (ou la modification de celles existantes), d'accords internationaux d'une nature militaire ou politique, et d'accords internationaux qui engagent financièrement la République. Il en va de même concernant les accords de fondation d'organisations internationales ou d'alliances. La même procédure doit être respectée concernant la dénonciation de ces traités, ou le retrait des réserves qui les accompagnent.

- L'exécutif

Le Président représente la République à l'étranger. Il décide sur proposition du Gouvernement de l'envoi de missions diplomatiques, *il nomme et rappelle* les représentants diplomatiques de la République, il participe à la conclusion des traités *qu'il conclut* au nom de la République. Concernant *la reconnaissance d'Etats et l'établissement de relations diplomatiques*, c'est la décision du chef de l'Etat qui est primordiale.

Le Gouvernement peut conclure des traités dans les activités économiques et sociales, ainsi que dans le domaine de la protection de l'environnement (art. 2.2 de la Loi sur la conclusion et l'application des traités internationaux). Le ministre des affaires étrangères exécute les décisions de politique étrangère déjà prises.

- Le peuple

Les décisions concernant la participation de la République à une association doivent être prises par référendum (art. 135.4 de la Constitution). Il en va de même *concernant le retrait de la Croatie d'une organisation internationale* (art. 135.5). D'ailleurs conformément à l'art. 120 du Règlement sur la procédure de l'assemblée des représentants du peuple, *tout citoyen peut prendre l'initiative de déclencher une procédure qui pourrait aboutir à l'adoption d'une loi y compris en matière de politique étrangère* (initiative populaire).

6. REPUBLIQUE TCHEQUE

A. Principes

- Identification

Selon que la personne investie du pouvoir de conclure des traités se situe au sommet ou non de l'hierarchie des pouvoirs, les principes juridiques qui s'appliquent à elle sont différents. Ainsi une collectivité territoriale, un membre de l'administration ou du corps diplomatique doivent respecter, lorsqu'ils concluent un accord, tant les dispositions légales que les dispositions réglementaires qui leur sont applicables. Concernant le Gouvernement et le Président de la République, il est évident qu'ils pourront s'affranchir des contraintes d'éventuels règlements ou de décrets applicables en la matière, mais qu'ils devront respecter les lois et les principes constitutionnels. Enfin, concernant le législatif, il n'y a que les dispositions constitutionnelles et d'éventuels principes généraux de droit qui limitent son pouvoir de fixer les orientations de la politique étrangère. Encore faut-il mentionner la possibilité du pouvoir constituant (le peuple lui-même via un référendum ou une majorité renforcée du Parlement) de modifier la Constitution. Par conséquent *lorsque l'on parle de principes juridiques s'appliquant à la politique étrangère, il est certain que ceux-ci varient en fonction de la position des acteurs de la politique étrangère dans l'hierarchie des normes.*

- Mécanismes de contrôle

Conformément à l'art. 4 de la Constitution, les droits et les libertés fondamentales sont garantis par le pouvoir judiciaire. *La Cour constitutionnelle* pourrait même être appelée à intervenir en cas de violation des droits de l'Homme. Ce mécanisme est aussi effectif lorsque cette *violation a eu lieu dans le cadre de la politique étrangère*. Mais il n'y a pas de jurisprudence en la matière.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

La fixation des orientations de la politique étrangère est l'oeuvre du Parlement (art. 39.3 de la Constitution). D'autre part il y a un *contrôle* politique du Parlement sur le Gouvernement, y compris concernant la politique étrangère (art. 68.1 de la Constitution). Les membres du Parlement ont le droit d'interpellation du Gouvernement ou de ses membres (art. 53.1 de la Constitution).

Des Comités parlementaires sont établis y compris dans le domaine de la politique étrangère. Ils font des propositions de résolutions qui sont généralement reprises par le Parlement. La discussion concernant le budget peut aussi influencer la formation de la politique étrangère.

- L'exécutif

Le *Président* représente le pays à l'étranger. *Il signe et ratifie les conventions internationales*. C'est le Président qui *nomme et révoque* les chefs de mission diplomatique. Il en va de même concernant du *Ministre des affaires étrangères*, ceci sur proposition du Premier Ministre.

Le *Gouvernement* est à la tête du pouvoir exécutif. Il peut *représenter le pays à l'étranger*. Il peut lier le pays par des *déclarations* ou des mesures prises dans le domaine des relations extérieures, mais il n'y a pas de dispositions octroyant au Gouvernement des pouvoirs concrets

en la matière. Plus précisément c'est le ministre des affaires étrangères qui est investi de la mission de représentation de la République à l'étranger. D'autres organes internes à l'Administration peuvent aussi être investis du pouvoir de conclure des traités. C'est au Gouvernement que les *membres du corps diplomatique* doivent donner des rapports.

- Les collectivités décentralisées.

Les collectivités territoriales sont investies du pouvoir de coopérer avec d'autres collectivités étrangères et de participer à des associations d'organes locaux (Acte du Parlement n° 367/1990 du Code sur les collectivités territoriales). *Les accords ainsi conclus ne peuvent pas dépasser le domaine des compétences qui reviennent légalement aux collectivités territoriales.*

7. DANEMARK

A. Principes

- Identification

La *Constitution* ne contient *aucune mention* de l'existence de principes qui s'imposeraient lors de la définition de la politique étrangère, et ne fixe pas les objectifs de celle-ci. Cependant certaines *lois* ordinaires peuvent fixer les *objectifs* de la conduite de la politique étrangère dans leur propre domaine.

Les principes tels que la démocratie, l'Etat de droit, la protection des droits de l'Homme et des libertés individuelles sont très importants pour la conduite de la politique étrangère danoise. Mais rien n'indique qu'ils ont une valeur autre que politique, ou morale. Les missions diplomatiques et consulaires danoises font des rapports sur le respect de ces valeurs dans les différents pays. Des rapports des Nations Unies ou des ONG sont aussi pris en considération.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Le Comité sur la politique étrangère dont les membres sont désignés parmi les députés, doit être *consulté avant la prise de décisions d'une importance majeure* (art. 19.3 de la Constitution). D'ailleurs *une commission parlementaire spéciale a été créée suite à l'adhésion du Danemark à la CEE*³¹. Le Gouvernement doit *informer* la commission des décisions du Conseil des ministres qui seraient directement applicables dans l'ordre juridique danois, et de celles qui requièrent quant à leur application l'intervention du Parlement. Conformément à une pratique instaurée depuis 1973 toutes les questions importantes liées avec la politique du Danemark dans les affaires européennes, sont discutées au sein de la commission, qui donne par la suite au ministre des affaires étrangères un mandat pour négocier. En 1972 a été créé *un comité des affaires étrangères spécialisé dans les questions de l'assistance au développement*. Par la multiplication des comités parlementaires devant être consultés avant la fixation et la mise en oeuvre de la politique étrangère, le législatif a donc réussi à accroître son emprise sur un domaine appartenant traditionnellement à l'exécutif.

Conformément à l'art. 19 de la Constitution *certaines actes requièrent, pour avoir une valeur juridique, le consentement du Parlement*. Il en va ainsi des actes qui concernent l'augmentation ou la réduction du territoire, ceux qui pour leur mise en oeuvre requièrent l'intervention du législateur ou d'autres actes d'une importance majeure. Il en va de même de la terminaison des traités entrés en vigueur avec l'accord du Parlement. Enfin la force militaire ne peut pas être utilisée contre des Etats tiers sans le consentement du Parlement sauf pour des raisons de défense contre une attaque armée (art. 19).

- L'exécutif

Conformément à la Constitution (art. 19) "*le Roi agit pour le compte de la République à l'étranger*". Mais c'est *les ministres qui sont responsables de la conduite du Gouvernement* (art.

³¹ Communauté Economique Européenne.

13 de la Constitution). C'est donc le Gouvernement qui agit au nom de la République.

Le Gouvernement élabore les principes essentiels de la conduite de la politique étrangère. Le ministre des affaires étrangères joue un rôle important dans ce processus. Dans la pratique, les décisions Gouvernementales en la matière sont souvent influencées par des résolutions Parlementaires prises par la majorité non représentée dans le Gouvernement (comme le pays connaît traditionnellement des Gouvernements de minorité). Celles-ci ont une valeur politique plus que juridique.

- Le peuple

L'art. 20 de la Constitution prévoit dans certains cas un *référendum pour permettre les délégations de souveraineté* à des autorités internationales. D'ailleurs le Parlement peut soumettre *d'autres questions* à un référendum, y compris dans le domaine de la politique étrangère. Certaines lois cependant, ne peuvent pas être soumises à un référendum. *L'initiative populaire* est inconnue en droit danois.

8. ESTONIE

A. Principes

- Identification

Le préambule de la Constitution contient des exigences pour le comportement de l'Etat. Sont mentionnés notamment *les principes suivants: la garantie de la paix* dans le pays et à l'extérieur, de la sécurité et du progrès social, *la préservation de la nation et de sa culture* à travers les temps.

L'art.1 déclare *l'indépendance* de l'Estonie et *l'inaliénabilité de sa souveraineté*. D'autres dispositions constitutionnelles font référence à des principes qui doivent être respectés lors de la fixation de la politique étrangère. Ainsi selon l'art. 122 les frontières territoriales de l'Estonie sont définies par le Tartu Peace Treaty du 2 février 1920, et les autres traités internationaux. Il en va de même des limites maritimes et aériennes du pays. Selon l'art. 123 il est interdit de conclure des traités qui contreviennent à la Constitution.

D'autre part la Loi sur les relations étrangères (1993) régule les relations étrangères et la compétence des institutions Gouvernementales établies à cette fin. Le fait que selon l'art.1 de celle-ci, la régulation des relations étrangères de la République est effectuée par la loi, *est considéré comme une garantie de la démocratie, de l'Etat de droit et de la protection des droits de l'Homme* dans la conduite des affaires étrangères. De plus il est prévu que les questions de politique étrangère non réglées par la Constitution, la Loi sur les relations étrangères ou le droit international, doivent être réglées conformément aux *pratiques internationales usuelles* (art. 1).

- Mécanismes de contrôle

L'art. 139 de la Constitution instaure un mécanisme de contrôle du respect de ces principes. Un "*chancelier légal*" est ainsi chargé de contrôler si les lois adoptées par le Parlement et les actes du Gouvernement sont en conformité avec la loi et la Constitution.

La Cour suprême contrôle aussi le respect des règles légales et constitutionnelles. Selon l'art. 152, si une loi ou un autre acte légal est en contradiction avec les dispositions ou l'esprit de la Constitution, il est déclaré nul. Selon l'art. 15 de la Constitution, toute personne dont l'affaire est jugée par un tribunal, est investie du pouvoir de faire soumettre à un examen la constitutionnalité de la loi ou de l'acte concerné. Les Cours déclarent ainsi inconstitutionnelle toute loi ou autre acte de procédure qui viole les lois et libertés établis par la Constitution.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

L'art.1 de la Loi sur les relations étrangères dispose que *c'est la loi qui régule les relations étrangères* de la République, ainsi que l'action du Parlement conformément à la Constitution. Le Parlement peut adopter *des directives de politique étrangère*, décider de *faire un référendum*, ratifier et dénoncer des traités (art. 121 de la Constitution), *déclarer l'état d'urgence* (art. 129 de la Constitution), déclarer sur proposition du Président *l'état de guerre, de mobilisation* ou de démobilisation. Selon l'art. 5 de la Loi sur les relations étrangères le Parlement prend les décisions concernant le maintien des relations avec des Etats tiers. Il a affaire avec des

déclarations et appels du domaine de la politique étrangère, il communique avec d'autres Parlements et d'autres institutions inter-parlementaires, il décide du rôle de l'armée concernant les affaires internationales, il établit l'hierarchie des positions diplomatiques et la procédure d'octroi des positions diplomatiques, il discute de la politique étrangère et de son exécution au moins deux fois par an.

Selon l'art. 121 de la Constitution le Parlement ratifie et dénonce les traités qui modifient les frontières de l'Etat, ceux dont l'exécution nécessite l'adoption ou l'amendement de lois existantes, ceux par lesquels l'Estonie adhère à des organisations internationales, ceux par lesquels l'Estonie assume des obligations militaires ou financières et ceux qui nécessitent une ratification.

Une *commission spéciale* en matière de affaires étrangères a été créée sur le fondement de l'art. 71 de la Constitution.

- L'exécutif

Le Président de la République représente l'Estonie à l'étranger, *nomme et rappelle* les représentants diplomatiques de la République, *signe les lettres de ratification ou de dénonciation des traités*, est le chef des forces armées. Il *accepte les lettres de créance* des représentants diplomatiques étrangers (Voir l'art. 77 de la Constitution et l'art. 6 de la Loi sur les relations internationales).

Le Gouvernement coordonne les relations étrangères et *met en oeuvre* la politique étrangère. Il soumet les différents accords à l'Assemblée pour obtenir leur ratification ou leur dénonciation. Il *reconnaît l'existence juridique de Gouvernements* ou de nations. Il *conclut les traités* au nom de la République, *il négocie*, *il établit et arrête les relations diplomatiques*, il règle les autres questions de politique étrangère qui ne relèvent ni du Parlement ni du Président.

- Le peuple

Selon l'art. 105 de la Constitution, le Parlement peut soumettre à un *référendum* un projet de loi ou d'autres questions nationales. Les résultats de ce référendum sont obligatoires, ils lient tous les organes de l'Etat. Cependant l'art. 106 de la Constitution prévoit que les questions liées au budget, aux taxes, aux obligations financières de l'Etat, *à la ratification et la dénonciation de traités internationaux, ne peuvent pas être soumises au référendum.*

9. Finlande

A. Principes

- Identification

La Constitution³² ne contient *pas des principes de politique étrangère*. Selon la première Section de l'Acte constitutionnel sont protégés *les droits et les libertés de l'Homme*, ainsi que la dignité humaine. Ces principes semblent s'appliquer en général à toute activité des pouvoirs publics, y compris dans le domaine de la politique étrangère. La promotion de la justice dans la société est fixée comme objectif de la politique du pays.

Les *traités* ne font pas directement partie de l'ordre juridique interne. Ils doivent faire l'objet de mesures de transposition.

La Constitution ne contient pas des dispositions concernant l'approbation des traités qui limitent la souveraineté. De tels traités sont considérés comme étant contraires à la Constitution. Sur la base d'une coutume cependant les traités qui limitent considérablement la souveraineté externe sont soumis à l'approbation du Parlement.

- Mécanismes de contrôle

En principe toutes les décisions administratives à l'exception de celles du Président sont soumises à un contrôle juridictionnel. Ce contrôle n'est possible que s'il y a une partie requérante. Au contraire la législation subordonnée et *les décisions adoptant des principes de politique étrangère ne peuvent pas faire en tant que tels l'objet d'un appel.* Cependant l'art. 92 de la Constitution prévoit que si un décret contrevient à la Constitution ou un autre acte du Parlement, le juge ne devrait pas l'appliquer. En cas d'application des principes de politique étrangère dans un cas individuel, la légalité de ces normes pourra être examinée à l'occasion de l'examen de l'affaire. *Lorsque l'Administration utilise de bonne foi son pouvoir discrétionnaire, ses décisions ne peuvent pas être remises en cause par un juge.*

Cependant *le Parlement peut déclarer que certaines décisions administratives seront sans appel.* Cette disposition n'est pas tout à fait compatible avec la réforme de 1995 sur les droits fondamentaux où est déclaré le droit de toute personne à faire contrôler par un juge les décisions concernant ses droits et obligations. D'autre part même lorsqu'il n'est pas permis d'effectuer un appel ordinaire, *les appels extraordinaires de décisions administratives, y compris de décisions du Président de la République peuvent être présentées à la Cour Administrative Suprême sur la base d'erreurs procédurales ou d'autres erreurs de droit ou de nouvelles preuves substantielles.*

D'autre part il y a aussi d'autres moyens de contrôle indirect de la conduite de la politique étrangère. Le ministre de la justice peut en effet faire *une objection si un membre du Gouvernement agit de façon illégale.* Un rapport peut être présenté au Président. Un ombudsman est d'ailleurs chargé de s'assurer que les droits de l'Homme sont respectés par les pouvoirs publics dans la conduite de leur politique. Une procédure d'impeachment peut aussi être déclenchée. Le Président de la République lui même peut être concerné.

³² Elle consiste en deux Lois fondamentales: l'Acte constitutionnel de 1919 et l'Acte du Parlement de 1928; il y a aussi deux autres Lois fondamentales, à savoir l'Acte de la responsabilité ministérielle et l'Acte sur la Haute Cour de l'Impeachment.

Le rôle de la *Cour administrative Suprême en tant que gardienne de la Constitution* est relativement modeste. Il y a surtout un contrôle préventif de la légalité des différents actes, avant leur soumission au Parlement. Les juges n'ont pas le droit de déclarer inconstitutionnel un acte du Parlement dûment signé et promulgué. Ils ne peuvent qu'appliquer un principe d'interprétation des lois de la manière la plus conforme possible à la Constitution. Il n'y a que les décrets ou les règlements qui peuvent être soumis au contrôle de la légalité et de la constitutionnalité. Il n'y a pas une importante jurisprudence en la matière.

B. Mise en oeuvre

Le Président de la République, le Gouvernement et le Parlement sont responsables de l'élaboration des principes essentiels de la conduite de la politique étrangère.

- Le législatif

Le Parlement doit *approuver les traités* conclus, s'ils contiennent des dispositions qui entrent dans la sphère législative ou si la Constitution le requiert par ailleurs. L'approbation du Parlement est nécessaire pour le retrait d'une réserve et si un acte Parlementaire est indispensable en vue de garantir le respect des engagements pris au niveau international. Les décisions concernant la guerre ou la paix sont prises par le Président avec le consentement du Parlement. De même les traités de paix doivent être approuvés par le Parlement³³. Au contraire une approbation parlementaire n'est pas nécessaire pour la mise en oeuvre d'actions unilatérales. De plus *l'approbation du Parlement n'a pas toujours été jugée nécessaire si la législation existante correspond au traité en question*. Par une autorisation législative le Parlement peut *déléguer* certains de ses pouvoirs législatifs au Président ou aux autres organes de l'Etat.

Suite à l'adoption de l'acte d'adhésion à l'EEE³⁴, une nouvelle Section 33 a été insérée dans la Constitution. *Selon celle-ci le Parlement participe à la préparation des questions qui doivent être décidées au niveau international*. De même l'adhésion à l'UE³⁵ a nécessité l'adaptation des procédures de préparation et de prise de décision finlandaises, de sorte à satisfaire au besoin de sauvegarder la démocratie et l'efficacité. Ainsi a-t-il été prévu que la *commission spécialisée en matière d'affaires étrangères* pourra se voir adresser des rapports par le Gouvernement sur des points précis de la politique étrangère. La commission est chargée d'assurer *une information régulière du Parlement*. Ainsi le Premier Ministre a le devoir spécifique d'informer la commission des affaires européennes des réunions du Conseil des Ministres de l'UE. Les actes ou autres mesures qui pourraient être prises par le Conseil sont ainsi communiquées au Parlement dans les domaines qui relèvent de sa compétence. Selon le paragraphe 2 de la Section 48 de l'Acte du Parlement des rapports doivent être donnés à la commission des affaires étrangères du Parlement lorsque ceci est demandé. Des *questions* peuvent être posées aux ministres et il y a aussi un *droit d'interpellation*.

³³ Le §1 de la Section 33 de la Constitution n'a pas été interprété comme concernant en toute hypothèse les traités de paix par interim ou d'alliance.

³⁴ Espace Economique Européen.

³⁵ Union Européenne.

Une fois informé, *le Parlement peut par la suite exprimer ses vues en matière de politique étrangère. Elles sont préparées par la commission des affaires étrangères.* Sur la base des rapports du Gouvernement qui concernent les suites données aux résolutions du Parlement dans le cadre de la politique étrangère, la commission peut proposer au Parlement de retirer sa confiance au Gouvernement.

En effet le Gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement. *Juste après sa nomination, le Gouvernement adresse au Parlement son programme. Le Parlement discute sur le programme et décide de donner ou non sa confiance au Gouvernement. La possibilité de retirer la confiance au Gouvernement est donc un moyen indirect pour le Parlement de contrôler la politique étrangère menée par le Gouvernement.*

De plus sur le fondement de ses *pouvoirs budgétaires* le Parlement peut éviter des projets du Président en matière de politique étrangère qui requièrent des fonds nouveaux. Le Parlement peut ainsi refuser de donner son accord pour une dépense, l'engagement de laquelle n'a pas été approuvé par lui. D'ailleurs si une action de politique étrangère du Président requiert une loi, le Président doit se conformer à ce que le Parlement aura décidé ou abandonner la mise en oeuvre de cette action.

- L'exécutif

L'art. 33 de l'Acte constitutionnel prévoit que : "*Les relations de la Finlande avec des puissances étrangères sont dirigées par le Président*". Les décisions concernant la guerre ou la paix sont prises par le Président avec le consentement du Parlement. Le Président assure aussi le commandement des forces armées.

Le *Gouvernement* est investi du pouvoir de *préparer les décisions* au niveau international, dans la mesure où une décision n'est pas soumise à une approbation Parlementaire ou qu'elle ne requiert pas une régulation par décret. Il en va de même (selon le chapitre 4 de l'Acte sur le Parlement) de la préparation des questions qui doivent être décidées au niveau de l'UE. Suite à l'adhésion de la Finlande à l'UE ont été accordés au Gouvernement des pouvoirs spéciaux de prise de décisions sur des sujets qui concernent l'UE. De même, une fois que l'accord sur l'EEE est entré en vigueur, *un pouvoir indépendant de prise de décisions* de conclusion de traités a été instauré au profit du Gouvernement. Enfin l'augmentation du nombre des traités a eu comme conséquence qu'un nombre important de décisions relève désormais de la compétence du ministre des affaires étrangères.

- Le peuple

Le peuple peut s'exprimer par *référendum* (Section 22 a de 1987). Par contre *l'initiative populaire* n'est pas prévue.

10. FRANCE

A. Principes

- Identification

La Constitution française précise dans son préambule l'attachement du peuple français aux droits de l'Homme et aux principes de souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946. Selon le *préambule*, la République, fidèle à ses traditions, *se conforme au droit international et notamment au principe "pacta sunt servanda"*. Elle respecte par conséquent les principes de l'autodétermination des peuples et du respect des frontières établies .

La politique étrangère de la France doit donc être conforme à ces grands principes. Mais cela ne touche que ses propres agissements. Elle ne peut exiger des autres Etats qu'ils obéissent aux mêmes valeurs au risque de se voir reprocher une ingérence dans leurs affaires intérieures. Tout au plus peut elle procéder par voie d'incitation en continuant à donner elle même l'exemple. A de nombreuses occasions la France a fait savoir qu'elle souhaitait une libéralisation ou une démocratisation de certains régimes juridiques, mais elle ne saurait faire dépendre ses relations commerciales avec l'étranger du plus ou moins grand respect par ses partenaires des principes dont elle se réclame.

La signature du traité de Maastricht a entraîné des modifications constitutionnelles, ce qui indique l'existence de certaines dispositions constitutionnelles qui devraient être respectées même dans le cadre de la politique étrangère de la France. C'est ainsi qu'a été inséré à la Constitution l'art. 88.2 selon lequel la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'UEM, ainsi qu'à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté. De même l'art. 88.3 a prévu le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales françaises des ressortissants étrangers de l'UE.

Le nouvel art. 53.1 de la Constitution dispose que la République peut conclure avec des Etats européens liés avec des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées. Là encore il s'agit d'*une compétence souveraine de la France. Pour que celle-ci soit abandonnée au profit d'une organisation internationale en vertu d'un traité, il fallait une révision de la Constitution.*

Sur ces points en effet le Conseil constitutionnel avait jugé que la Constitution française s'opposait aux conditions posées par le traité de Maastricht, ces deux domaines relevant de la souveraineté nationale de chaque Etat. *L'inaliénabilité de la souveraineté nationale constitue donc une règle juridique qui s'impose à la politique étrangère.*

- Mécanismes de contrôle

Tout ce qui se rapporte à la conduite des relations étrangères de la France engage la souveraineté de l'Etat, les actes juridiques qui se rattachent à l'opération même de la négociation diplomatique sont considérés comme des *actes de Gouvernement qui ne peuvent faire l'objet d'aucun recours contentieux*. Seuls les *actes détachables* peuvent être éventuellement traduits devant les tribunaux administratifs par la voie du recours pour excès de pouvoir.

S'agissant des traités eux-mêmes, le *Conseil constitutionnel* peut être saisi de leur conformité à la Constitution (art. 54 de la Constitution), l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international ne pouvant intervenir qu'après révision de la Constitution. Il en a été ainsi concernant la ratification du traité de Maastricht qui n'a pas eu lieu avant une modification de la Constitution.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Le Parlement est chargé selon l'art. 53 de la Constitution de *ratifier et d'approuver les traités de paix, de commerce, ceux relatifs à une 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 comportent une cession, échange ou adjonction de territoire*. Si la France a accepté qu'une partie de ses compétences de souveraineté soit transférée aux organes de la Communauté, elle ne l'a fait qu'à condition que *le Parlement* représentant la souveraineté nationale soit *saisi* par le Gouvernement *de toute proposition d'acte communautaire comportant des dispositions de nature législative*³⁶.

D'ailleurs à l'occasion de *la discussion budgétaire*, le vote des crédits du ministre des affaires étrangères entraîne presque toujours un débat sur les orientations de la politique étrangère du pays.

Des questions peuvent être posées aux ministres, mais le débat qui suit, est limité au sujet précis. D'où l'intérêt pour le ministre des affaires étrangères d'informer régulièrement *la commission spécialisée* en la matière des grandes questions de politique étrangère. D'autre part il faut noter que lorsque le Premier Ministre présente son programme d'action et demande l'investiture du Parlement, une grande partie de celui-ci concerne la politique étrangère. Ainsi le Parlement donne indirectement son accord aux grands axes de la politique étrangère *par le vote de confiance au Gouvernement*.

- L'exécutif

Le Président de la République est investi de l'essentiel des pouvoirs en la matière. Il est en effet investi de la mission d'assurer le respect de la Constitution; d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. *Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de communauté et des traités* (art. 5 de la Constitution). L'accomplissement de ces missions implique que la politique étrangère soit entre ses mains.

Plus précisément le Président est chargé *d'accréditer les ambassadeurs* et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères et ceux des pays tiers sont accrédités près de lui (art. 14). Il est le chef des armées (art. 15). Il *négoce et ratifie les traités* et il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification (art. 52).

³⁶ L'art.88. 4 de la Constitution fait un devoir au Gouvernement de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative.

L'ambiguïté du texte de la Constitution quant à la répartition exacte des compétences entre le chef de l'Etat d'une part et le Gouvernement et le Premier Ministre d'autre part rend délicate la conduite de la politique étrangère. C'est en effet le *Gouvernement qui selon les articles 20 et 21 de la Constitution détermine et conduit la politique de la nation* et qui dispose de la force armée (art. 20) et c'est le Premier Ministre qui est responsable de la Défense nationale.

- Le peuple

Le peuple lui même peut également être saisi par *référendum* d'une question de politique étrangère. Selon l'art.11 de la Constitution il en est ainsi concernant 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*. Une telle technique a-t-elle été utilisée pour la ratification du traité de Maastricht. Ce n'est que lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi que le Président de la République procède à la promulgation de celle-ci.

11. GEORGIE

A. Principes

- Identification

Selon le préambule de la Constitution "le peuple de la Géorgie a la ferme volonté de garantir *les droits de l'Homme* universellement reconnus et les libertés fondamentales, de renforcer *l'indépendance* du pays et les *relations pacifiques* avec d'autres peuples". Les traités qui sont conformes à la Constitution ont force supérieure à celle des autres actes normatifs internes (art. 6 de la Constitution). Ils contiennent donc également des principes qui doivent être respectés lors de la détermination de la politique étrangère du pays.

-Mécanismes de contrôle

La protection des droits de l'Homme dans la politique étrangère est assurée par le Comité de la défense des droits de l'Homme et des relations internationales. La même fonction est assurée selon la Constitution par un ombudsman et *par la Cour constitutionnelle*.

B. Mise en oeuvre

Le Parlement détermine la politique étrangère (il donne son accord concernant les représentants diplomatiques proposés par le Président, il dispose d'une compétence en matière budgétaire et en matière de ratification et de dénonciation des traités, il contrôle la politique étrangère menée par le pouvoir exécutif). Il fixe les principes de la politique étrangère.

Le Président exerce la politique étrangère, il négocie avec d'autres Etats, il conclut les traités, avec le consentement du Parlement, il nomme et relève des fonctions les représentants diplomatiques, il reçoit les accréditations des ambassadeurs étrangers (art. 73.1 a). Selon la Constitution il n'y a pas de Gouvernement, les ministres sont directement affectés auprès du Président.

Le peuple peut s'exprimer par référendum. 200 mille électeurs peuvent déclencher une telle consultation populaire dans des sujets relevant de la politique étrangère.

12. ALLEMAGNE

A. Principes

- Identification

Toute la structure constitutionnelle allemande est fondée sur le concept de la dignité de la personne humaine que toute autorité publique doit respecter et protéger (art. 1.1 de la Loi Fondamentale). Le peuple allemand proclame ainsi *l'existence de droits de l'Homme* inviolables et inaliénables en tant que la base de toute communauté, de la paix et de la justice dans le monde. L'art. 1.2 de la Loi Fondamentale peut être considéré comme la source d'une obligation incombant aux preneurs des décisions en matière de politique étrangère, de promouvoir la protection des droits de l'Homme dans le monde entier. Cependant la nature de cette *obligation est très générale* et implique une très large marge quant à l'appréciation des situations. Enfin, vu l'obligation de la RFA de protéger les droits de l'Homme, *la Fédération doit aux Allemands d'exercer la protection diplomatique* à leur profit vis à vis d'Etat qui les maltraiteraient. Il est vrai cependant que les organes compétents disposent dans ce domaine d'une large marge de discrétion concernant la façon et le moment d'exercice de cette protection. L'art. 16 de la Loi Fondamentale donne aux personnes persécutées en raison de leurs convictions politiques *un droit d'asile*, lequel est soumis à diverses conditions et limitations prévues dans les paragraphes 2 et 5 du même article.

L'Etat allemand se fixe comme objectif de promouvoir la paix, (préambule et art. 26 de la Loi Fondamentale). Selon l'art. 26.1 de la Loi Fondamentale sont déclarées *inconstitutionnelles toutes activités aptes ou visant à remettre en cause les relations internationales paisibles, et surtout les préparations pour une agression militaire*. Cette règle paraît susceptible de s'imposer à la politique étrangère.

L'art. 23.1 de la Loi Fondamentale autorise le législatif sous certaines conditions de majorité qualifiée de transférer des droits souverains à l'UE. L'art. 24.1 prévoit le transfert de pouvoirs souverains à des organisations internationales. Même les Länder peuvent sur la base de cet article transférer des pouvoirs souverains à des organisations internationales dans le cadre de leurs compétences. Dans le but de maintenir la paix la Fédération peut *participer à un système de sécurité collective* (art. 24 de la Loi Fondamentale). Afin de régler des conflits internationaux la Fédération peut participer à *des accords prévoyant un arbitrage général et obligatoire* (art. 24.3 de la Loi Fondamentale)³⁷.

Les principes contenus dans les *traités* internationaux sont susceptibles de déterminer la formulation de la politique étrangère, parce que l'exécutif est lié par les traités. Il y a en effet intégration directe du droit international en droit interne et *supériorité* par rapport aux lois. Il y a aussi effet direct de celui-ci. Si, et dans la mesure où un traité international reflète des normes du *droit international coutumier* qui obligent déjà la RFA, ces normes sont supérieures à des lois fédérales, même antérieures.

Dans le cadre de l'intégration européenne, l'art. 23.1 de la Loi Fondamentale impose

³⁷ La raison d'être de cette précision n'est pas claire. Soit il s'agit d'une incitation faite par le constituant de participer à ce genre de modes de coopération interétatique, soit il peut être estimé que l'autorisation expresse de conclure de tels accords était indispensable, parce que ces accords impliqueraient un transfert de la souveraineté du pays.

expressément aux preneurs de décisions politiques allemands de respecter et promouvoir un certain nombre de valeurs constitutionnelles. Ainsi *la participation de la RFA à l'UE est conditionnée par le respect dans cette dernière d'un certain nombre de valeurs*. L'Union doit être liée par les principes de *la démocratie, de l'Etat de droit, de principes sociaux et fédéraux, de même que du principe de subsidiarité, et assurer la protection de droits fondamentaux* de façon comparable en substance au niveau de protection garanti par la Loi Fondamentale. Par conséquent la politique étrangère allemande qui a abouti à l'intégration européenne est conditionnée.

D'autre part l'art. 79.3 de la Loi Fondamentale pose certaines *limites absolues au pouvoir d'intégrer à l'UE*. Cette disposition prohibe des amendements à la Loi Fondamentale affectant la division de la Fédération à des Länder et la participation de ceux-ci à la procédure législative. De même sont prohibés les amendements aux principes prévus par l'art.1 de la Loi Fondamentale, à savoir l'inviolabilité de la dignité humaine, le respect par tous les pouvoirs des droits fondamentaux de l'Homme, ainsi qu'aux principes prévus par l'art. 20, à savoir le principe de la démocratie sociale, de la souveraineté du peuple et de l'Etat de droit.

- Mécanismes de contrôle

Le seul contrôle mis en place est la révision judiciaire des décisions prises dans le cadre de la politique étrangère par des tribunaux administratifs et/ou par la Cour Constitutionnelle fédérale. *Si une décision de politique étrangère viole les droits d'un individu, celui-ci peut agir devant le tribunal administratif* compétent ou, après l'épuisement de tout autre recours, déposer une plainte auprès de *la Cour constitutionnelle fédérale* (à condition que l'action alléguée a violé les droits fondamentaux garantis par la Constitution art. 93.1 de la Loi Fondamentale). Les Cours vont cependant prendre en considération la *large marge d'appréciation* et le pouvoir discrétionnaire des organes compétents. Ainsi par exemple s'il est admis que la Fédération doit aux allemands d'exercer *la protection diplomatique* à leur profit vis à vis des Etats qui les maltraiteraient, les juges reconnaissent aux organes compétents une *large marge d'appréciation* concernant la façon et le moment d'exercice de cette protection

La Cour constitutionnelle fédérale qui peut être appelée à trancher des litiges concernant la constitutionnalité d'un acte de politique étrangère, loi ou décision de conclure un accord (art. 59.2 Loi Fondamentale) *a hésité à effectuer un contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux ou d'autres actes de politique étrangère*. Jamais n'a été faite une injonction d'arrêter une politique étrangère mise en oeuvre par l'exécutif. Même concernant le contrôle du respect des normes de droit international la Cour Constitutionnelle Fédérale s'est montrée hésitante. En effet celle-ci est guidée par l'idée qu'il est d'une importance capitale pour la RFA d'apparaître au niveau international animée par une et seule voix, naturellement celle de l'exécutif. En effet en l'absence d'organes compétents en droit international de statuer avec force de loi sur la compatibilité des positions des Etats avec leurs obligations internationales, ce qui compte avant tout c'est l'opinion défendue par les Etats. Ainsi les tribunaux doivent être très réservés avant de désapprouver comme illégale une position internationale adoptée par l'Etat. *Une intervention judiciaire de cette sorte ne devrait pouvoir intervenir que si la position internationale de l'Etat est arbitraire ou irrationnelle*.

B. Mise en oeuvre

Dans le domaine de la politique étrangère la séparation des pouvoirs joue un rôle aussi important qu'en matière de politique interne. La majeure partie du pouvoir est accordée à l'exécutif. En même temps cependant des droits de participation importants sont donnés au législatif, en particulier en rapport avec la conclusion des traités (art. 59.2 de la Loi Fondamentale), concernant les affaires de l'UE (art. 23.2 de la Loi Fondamentale), ainsi que le déploiement de troupes allemandes à l'étranger.

- Le législatif

Les traités internationaux qui régulent les relations politiques de la Fédération ou qui sont liés à des questions relevant du pouvoir législatif fédéral, requièrent l'approbation ou la participation du Bundestag et du Bundesrat sous la forme d'une loi fédérale (art. 59.2 de la Loi Fondamentale). Malgré le fait que le Bundestag est le seul organe directement élu par le peuple et qu'il jouit par conséquent du plus haut niveau de légitimité démocratique, il n'y a pas de présomption générale que toutes les décisions importantes en matière de politique étrangère doivent être autorisées par lui. La prise de décisions en la matière relève de la compétence de l'exécutif et le Bundestag n'intervient que dans les cas spécifiquement prévus par la Loi Fondamentale.

L'intégration européenne a beaucoup influencé la répartition des compétences, puisque concernant les affaires européennes les deux chambres législatives et en particulier le Bundesrat sont beaucoup plus associées à la détermination des orientations à suivre que dans les autres domaines de la politique étrangère. Selon l'art. 23. points 2 et 3 de la Loi Fondamentale, le Bundestag est constamment et de près intégré dans le processus de prise de décision en la matière. Le Gouvernement doit donner au Bundestag la possibilité de s'exprimer avant l'engagement des négociations au sein du Conseil et il doit, lors des négociations, prendre en considération les positions soutenues par celui-ci. Un comité a été créé afin de permettre au Parlement d'exercer efficacement ses pouvoirs prévus par l'art. 23 de la Loi Fondamentale.

A côté de ces pouvoirs explicites ou implicites de prise de participation directe du Bundestag au processus de prise de décisions, le Bundestag dispose aussi des pouvoirs de *contrôle* dont tout Parlement dispose dans un système démocratique. Il en va ainsi par exemple du *vote de méfiance* (art. 67 de la Loi Fondamentale), ainsi que de ses *pouvoirs budgétaires*.

- L'exécutif

Selon l'art. 59.1 de la Loi Fondamentale le *Président représente la Fédération dans ses rapports internationaux*. Il conclut les traités. Son rôle est surtout *cérémonial*, puisque le contreseing du chancelier ou du ministre compétent est nécessaire (art. 58 de la Loi Fondamentale). C'est le Gouvernement qui prend les décisions en la matière. Le Premier Ministre est responsable et détermine les lignes directrices de la politique étrangère (§1 du Règlement de procédure). Dans le cadre des directives fixées par le chancelier, le Cabinet des ministres prend les décisions importantes de politique étrangère. Le ministre des affaires étrangères gère simplement les questions de politique étrangère du jour au jour. L'adoption des directives de politique étrangère relève de la compétence du chancelier qui n'a pas besoin d'une autorisation parlementaire.

- Le peuple

La participation directe du peuple à la détermination de la politique étrangère n'est prévue ni sous la forme d'un référendum, ni sous forme d'initiative populaire.

- Collectivités décentralisées

Conformément à l'art 32 de la Loi Fondamentale *les relations étrangères relèvent de la compétence de la Fédération*. Cependant, lorsque celle-ci exerce son pouvoir de conclure des traités, elle doit consulter tout Etat fédéré (Land) spécifiquement affecté par un projet de traité. D'autre part *dans les domaines où les Länder peuvent légiférer, il est prévu par l'art. 32.3 qu'ils peuvent conclure des traités internationaux*. Un problème est apparu à ce titre, comme il n'était pas clair si cette compétence des Länder était exclusive ou concurrente avec celle de la Fédération et si la Fédération pouvait légiférer en vue de permettre l'application du traité. Ce litige s'est terminé par un arrangement entre la Fédération et les Länder³⁸. Par conséquent des coutumes constitutionnelles créant un *modus vivendi* entre institutions ont pu influencer la répartition des compétences en matière de politique étrangère.

Le rôle des Länder concernant l'intégration européenne a été développé et a conduit à l'amendement de la Loi Fondamentale et l'addition du nouvel article 23. Conformément à cet article (art. 23.4) le Bundesrat qui représente les Länder *devra être impliqué au processus de prise de décision de la Fédération concernant les affaires européennes*, de la même manière que s'il s'agissait d'une mesure correspondante en droit interne, ou si les Länder étaient responsables en droit interne.

Selon l'art. 23.5 de la Loi Fondamentale, si dans une matière qui relève de la compétence exclusive de la Fédération, les Länder sont affectés, ou que dans des matières qui relèvent d'une compétence concurrente (art. 72 et 74 de la Loi Fondamentale) ou de la compétence fédérale, la Fédération peut exercer un pouvoir législatif (art. 72 et 75 de la Loi Fondamentale), le *Gouvernement doit prendre en considération la position du Bundesrat*. Lorsque les pouvoirs législatifs des Länder, l'établissement de leur autorité ou de leurs procédures administratives sont affectés, l'opinion du Bundesrat doit *prévaloir* dans le processus de prise de décision de la Fédération. Conformément à l'art. 52.3 a de la Loi Fondamentale le Bundesrat a établi une *chambre pour les affaires européennes* investie de pouvoirs de prise de décisions concernant les affaires de l'UE.

Il est même prévu par l'art. 23.6 de la Loi Fondamentale que *l'exercice des droits de la RFA en tant que membre de l'UE peuvent être transférés par la Fédération aux représentants des Länder* désignés par le Bundesrat, dans les domaines qui concernent essentiellement le pouvoir législatif exclusif des Länder. Ces droits doivent cependant être exercés avec la participation et avec l'accord du Gouvernement fédéral. Là encore *la responsabilité de la Fédération* pour la conduite de la politique étrangère comme un ensemble demeure entière.

Le Comité des Régions, créé sous l'impulsion allemande par le traité de Maastricht, voit ses membres allemands être déterminés par une procédure complexe à laquelle participe le Gouvernement fédéral (qui propose les candidats), les Länder qui les nomment, mais aussi les municipalités et les communes, qui doivent être associées à ce processus (3 des 24 membres sont nommés par celles-ci), alors qu'initialement les Länder avaient essayé de monopoliser la procédure de nomination des membres du Comité des régions.

³⁸ Cet accord a été concrétisé dans le Lindau Agreement, non officiellement publié.

13. GRECE

A. Principes

- Identification

Il n'existe pas de disposition qui énumère de façon directe, expresse et complète les fondements, les principes et les objectifs de la politique étrangère. Toutefois dans le droit interne - Constitution, lois, règlements, arrêts - on trouve parfois des dispositions qui se rapportent explicitement ou implicitement à cette question.

Il en est ainsi en particulier de l'art. 2.2 de la Constitution de 1975 qui dispose que "*la Grèce, se conformant aux règles de droit international généralement reconnues, poursuit l'affermissement de la paix et de la justice, ainsi que le développement des relations amicales entre les peuples et les Etats*". De même, selon l'art.108 de la Constitution, "l'Etat veille aux conditions de vie de la diaspora hellénique et au maintien de ses liens avec la Mère Patrie". "*Il veille également à l'instruction et à la promotion sociale et professionnelle des Hellènes qui travaillent en dehors du territoire national*". D'ailleurs la loi organique n° 419 de 1976 du Ministère des Affaires étrangères qui énumère les compétences de ce dernier, cite aussi *la protection à l'étranger des droits et intérêts helléniques, étatiques et privés* (art. 1.1 et 2).

Les *traités* internationaux approuvés par une loi, ainsi que les décisions des organisations internationales qui sont obligatoires pour la Grèce et immédiatement exécutoires dans son ordre juridique interne ou introduites dans ce dernier font partie intégrante du droit interne et constituent ainsi une source de droit. Ils peuvent par conséquent instituer ou définir des objectifs de politique étrangère (c'est par exemple le cas de la Charte des Nations Unies).

La Grèce en tant que pays démocratique, s'inspire d'un certain nombre de *valeurs* dans l'exercice de sa politique étrangère. Ainsi, l'art. 2.1 de la Constitution dispose que "le respect et la protection de la valeur humaine constituent l'obligation primordiale de la République". L'art. 25 précise que les droits de l'Homme sont placés sous la garantie de l'Etat et que "la reconnaissance et la protection par la République des droits fondamentaux et imprescriptibles de l'Homme visent à la réalisation du progrès social et de la justice".

- Mécanismes de contrôle

Il n'y a pas de mécanismes spécifiques de contrôle du respect des valeurs démocratiques et des droits de l'Homme. Tous les actes qui se rapportent à la négociation et à la conclusion de traités sont considérés en Grèce comme des actes de Gouvernement et sont insusceptibles de contrôle juridictionnel.

B. Mise en oeuvre

La politique étrangère est menée par l'exécutif sous le contrôle plus ou moins passif du législatif, les juges n'intervenant essentiellement que pour appliquer le droit international en droit interne.

- Le législatif

Les affaires extérieures relèvent de la compétence exclusive du pouvoir exécutif. Le Parlement

peut donner des conseils et formuler des *voeux* concernant la politique étrangère du pays, mais il ne peut pas la faire lui-même. Il peut encore contrôler le Gouvernement pour sa politique étrangère (art. 70.6 de la Constitution), voire même le renverser par une *motion de censure* (art. 84), mais *il n'a pas le droit de l'obliger par exemple à conclure tel ou tel traité*.

Cependant le Parlement *intervient obligatoirement d'après la Constitution dans la procédure de conclusion des traités, pour certaines catégories d'entre eux*, qui couvrent un très grand nombre d'actes conventionnels. En effet l'art. 36.2 dispose que "les traités de commerce, ceux qui concernent l'imposition, la coopération économique ou la participation à des organisations ou unions internationales, ainsi que ceux qui comportent des concessions par lesquelles, selon d'autres dispositions de la Constitution, rien ne peut être disposé sans la loi ou qui grèvent individuellement les Hellènes, ne prennent effet qu'après avoir été approuvés par une loi formelle". Cette participation du Parlement à la procédure de conclusion des traités n'a pas le sens d'une participation à l'acte de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation du traité, mais elle constitue une condition nécessaire pour la validité du traité de point de vue du droit interne.

L'approbation parlementaire qui doit en principe intervenir avant la ratification du traité par le chef de l'Etat ou son acceptation par le Gouvernement, est toujours donnée par une loi qui a une force supérieure à toutes les autres lois et qui a une triple fonction: a) elle autorise le pouvoir exécutif à conclure les traités, b) elle incorpore ces derniers dans l'ordre hellénique, c) elle donne l'ordre législatif aux autorités et aux citoyens pour l'exécution des traités à l'intérieur de l'Etat.

Le Président de la République et le Ministre des affaires étrangères peuvent cependant, après l'approbation législative du traité, *ne pas procéder à la ratification ou l'acceptation du traité*, si l'intérêt du pays l'exige, ou même les retarder. Ils peuvent encore *formuler des réserves* au moment de sa ratification ou de son acceptation, à condition que celles-ci soient licites au regard du droit international, *mais aussi dénoncer des traités*, sans avoir besoin de l'approbation du Parlement, même si celle-ci était nécessaire pour la conclusion du traité.

- L'exécutif

Le Président exerce toutes les compétences qui lui ont été expressément confiées par la Constitution. Encore a-t-il *toujours besoin du consentement du Gouvernement* sous la forme du contreseing du ministre compétent. Il *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. (art. 36.1 de la Constitution). Il a la compétence exclusive pour *ratifier* tout autre traité qui, conformément au droit international requiert une ratification pour être valablement conclu. Il *délivre les lettres de créance* aux missions diplomatiques envoyées à l'étranger et *reçoit* les lettres de créance des ambassadeurs étrangers. Il convoque également le Conseil des chefs des partis politiques représentés au Parlement, afin d'examiner des questions importantes de politique étrangère intéressant la Grèce.

Selon l'art. 82 de la Constitution "le *Gouvernement détermine et dirige la politique générale du pays* conformément aux dispositions de la Constitution et des lois." Il en va ainsi de la politique étrangère. Par conséquent toutes les compétences externes, quelles qu'elles soient, appartiennent au Gouvernement sauf celles qui, d'après la Constitution, sont expressément du ressort du Président de la République.

En ce qui concerne *les traités* en particulier, en dehors de ceux qui ne sont pas visés par l'art. 36.1 de la Constitution et de ceux qui n'ont pas besoin, selon le droit international de ratification ou d'adhésion, les autres sont directement *conclus par les organes du Gouvernement* par acceptation ou approbation, par échange de lettres ou de notes, ou simplement par signature.

Le Ministre des affaires étrangères conclut généralement tous les traités qui relèvent de la compétence du Gouvernement sans avoir besoin de produire des pleins pouvoirs. Il va de soi que pour les traités importants il agit sur instruction du Cabinet des ministres ou du Premier Ministre. *Les autres ministres pour pouvoir signer des accords internationaux doivent être munis de pleins pouvoirs délivrés par le Président* de la République et le plus souvent par le Ministre des affaires étrangères. *C'est au Conseil de Ministres qu'il appartient de reconnaître internationalement un Etat étranger.*

- Le peuple

Le recours au peuple pour trancher des questions de politique étrangère est tout à fait exceptionnel. Cependant la possibilité existe en droit. Selon l'art. 44.2 de la Constitution de 1975, amendée sur ce point en 1986, "le Président de la République proclame par décret le *référendum sur les questions nationales graves*, à la suite d'une décision prise à la majorité absolue du nombre total des députés, sur proposition du Conseil des Ministres".

14. HONGRIE

A. Principes

- Identification

La Constitution détermine les fondements juridiques de la politique étrangère. Selon l'art. 5 de la Constitution "dans la République de Hongrie l'Etat protège la liberté et le pouvoir du peuple, *l'indépendance et l'intégrité* territoriale du pays et les frontières fixées par les traités internationaux". Selon l'art.6 "la République de Hongrie *refuse la guerre* comme moyen de résoudre les différends entre les nations et s'abstient de recourir à l'emploi de la force ou à la menace de l'emploi de la force contre l'indépendance et l'intégrité territoriale d'autres Etats". La République de Hongrie se considère *responsable du sort des Hongrois* vivant en dehors de ses frontières.

Selon l'art. 7 de la Constitution l'ordre juridique de la Hongrie *accepte les règles universellement reconnues du droit international* et garantit l'harmonie entre ses engagements contractés dans le domaine du droit international et le droit interne. L'art. 8. déclare que la Hongrie reconnaît les *droits fondamentaux*. Leur respect et leur protection sont une obligation primordiale pour l'Etat.

La réciprocité et la non intervention dans les affaires intérieures d'autres Etats sont des principes fondamentaux. Cependant la Hongrie accorde une importance primordiale à *la protection des minorités* vivant dans des pays voisins. La violation des droits de l'homme ne peut par conséquent pas être considérée comme une affaire intérieure d'un pays.

- Mécanismes de contrôle

Les tribunaux dans leur rôle administratif *peuvent annuler les actes individuels administratifs* violant les droits de l'individu intéressé. Le contrôle de la constitutionnalité des lois, règlements et d'autres instruments juridiques de la direction de l'Etat est assuré par la *Cour constitutionnelle*. En principe un traité international qui a été ratifié par le Parlement, inséré et publié dans la forme de loi, pourrait être annulé par la Cour Constitutionnelle pour cause d'inconstitutionnalité. Mais *dans la pratique* la Cour constitutionnelle a déclaré plusieurs fois *son incompétence* en matière de contrôle de constitutionnalité des lois concernant les traités internationaux. La Cour Constitutionnelle n'a pas encore pris de décision dans ce domaine.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

En Hongrie *c'est l'Assemblée Nationale qui détermine les principes fondamentaux de la politique étrangère*. Elle adopte la Constitution du pays et *elle conclut les traités internationaux primordiaux* du point de vue des relations extérieures (art. 19.3 de la Constitution).

Une *commission permanente des affaires étrangères* examine les projets de traités avant d'être conclus par le Parlement. Des débats parlementaires peuvent avoir lieu sur la politique étrangère. Des questions et des interpellations peuvent être adressées au Gouvernement. La commission demande aussi souvent des rapports du Gouvernement sur des sujets précis.

- L'exécutif

Le Président de la République est chef de l'Etat. Selon l'art. 30 A *il représente l'Etat hongrois, il conclut les traités* internationaux, mais si l'objet du traité relève de la compétence du législateur, le consentement préalable du législateur est requis. Le Président *nomme et agrée les ambassadeurs* et les ministres plénipotentiaires. Pour toutes ces fonctions le *contreseing* du Premier ministre ou du ministre compétent est indispensable. Par conséquent le rôle du Président est plutôt symbolique.

Le Gouvernement assure l'exécution des lois, il *conclut des traités* internationaux (art. 35.1 de la Constitution). D'une part il assure donc *l'exécution* des principes fixés par l'Assemblée nationale dans la pratique des relations internationales, et d'autre part il a des compétences autonomes dans la conclusion des traités internationaux. Les ministres aussi peuvent conclure des traités internationaux dans le cadre de leur spécialité.

- Le peuple

Selon la loi n°XVII de 1989 sur le référendum, peuvent constituer l'objet d'un *référendum* toutes questions relevant des attributions du Parlement, sauf exceptions prévues par la loi. En principe les questions relatives aux orientations de la politique étrangère peuvent faire l'objet d'un référendum. Cependant *l'exécution des obligations prises dans les engagements du droit international* et les lois promulguant ces traités sont des objets *exclus*. En pratique l'Assemblée nationale a toujours refusé d'organiser un référendum sur la question de l'adhésion du pays à l'OTAN, bien qu'une initiative de plus de cent mille personnes ait été signée en ce sens.

15. ITALIE

A. Principes

- Identification

Les fondements juridiques de la politique étrangère, tant en ce qui concerne les principes et les objectifs essentiels de la politique étrangère, qu'en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des organes chargés de sa mise en oeuvre, sont prévus par la Constitution. L'art. 10 règle la question des rapports entre l'ordre juridique italien et les règles généralement reconnues du droit international, la condition légale des étrangers en Italie, le droit d'asile et la prohibition d'extradition pour des crimes politiques. Ces règles doivent être coordonnées avec l'art. 26 qui concerne l'extradition de citoyens italiens. Selon l'art. 11 l'Italie *refuse l'utilisation de la guerre* pour résoudre les conflits internationaux; d'autre part *les limitations de souveraineté sont permises dans l'objectif de construire un ordre de paix et de justice entre les nations*.

La démocratie, l'Etat de droit et la protection des droits de l'Homme ne sont pas explicitement mentionnés en tant qu'objectifs de la politique étrangère. Cependant ils peuvent se voir accorder un effet à travers l'art. 11, puisque le refus de la guerre par l'Italie est justifié par sa volonté de contribuer à la protection de la liberté des peuples. Ce point de vue est appuyé par le fait que les limitations de souveraineté étatique sont permises, dans la mesure où cela pourrait favoriser la paix et la justice entre les nations.

Les règles généralement reconnues du droit international ont des effets directs en droit interne selon l'art.10 de la Constitution. Cependant il ne faut pas oublier que l'ordre juridique italien est dualiste dans le sens où les normes internationales n'ont pas un effet direct³⁹.

L'asile doit être donné aux étrangers qui n'ont pas le droit d'exercer dans leur propre pays les droits et libertés garantis par la Constitution italienne, et les citoyens italiens et les étrangers ne peuvent pas être extradés pour des raisons politiques⁴⁰.

- Mécanismes de contrôle

Le contrôle parlementaire est considéré comme assurant le respect des principes s'imposant lors de la définition de la politique étrangère. *La Cour constitutionnelle* intervient aussi dans ce domaine. C'est le cas lorsque les articles 10 et 11 précités sont violés, ou si une règle régionale n'est pas conforme avec l'obligation de respecter les engagements internationaux de l'Etat. Ainsi selon la Cour Constitutionnelle il y a une violation de la Constitution si un acte normatif ne se conforme pas aux dispositions concernant les droits et les libertés fondamentales. Les actes de l'UE ne pouvant pas être soumis à ce jugement, la Cour constitutionnelle déclare inconstitutionnelles les lois ou d'autres actes juridiques mettant en oeuvre en droit italien cette réglementation communautaire.

B. Mise en oeuvre

³⁹ Une exception existe cependant concernant les normes communautaires qui en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour de Justice des Communautés européennes bénéficient d'un effet direct dans tous les Etats membres de l'Union.

⁴⁰ Mais le génocide est exclu de ces dispositions, voir les articles 10 et 26 de la Constitution.

- Le législatif

Le Parlement et le Gouvernement sont responsables de l'élaboration des principes fondamentaux gouvernant la politique étrangère. Ainsi lors de l'investiture du Gouvernement, *le Parlement approuve son programme de politique générale* qui comporte des chapitres consacrés à la politique étrangère. Mais le Parlement peut intervenir à tout moment à la formation de la politique étrangère en *adoptant des documents ad hoc* ou en posant des *questions* au Cabinet. Un débat peut ainsi être lancé et *des directives peuvent être données* aux ministres.

Des réglementations spéciales prévoient la communication de projets d'actes normatifs de l'UE au Parlement avant leur adoption, mais la coopération effective entre le Cabinet des ministres et le Parlement dépend des intérêts politiques des institutions concernées. *Le Parlement doit autoriser la ratification des traités internationaux les plus importants* (effectuée par le chef de l'Etat) et dispose du pouvoir de *décider de l'état de guerre* (qui lui aussi doit être déclaré par le chef de l'Etat par un acte formel). Cependant il n'y a pas de règles qui prévoient spécifiquement l'autorisation parlementaire d'actions unilatérales: dénonciation de traités, retrait de réserves, reconnaissance d'Etats étrangers etc.

De même *il n'y a pas de disposition constitutionnelle obligeant le cabinet d'informer le Parlement concernant ses futures actions et d'obtenir son autorisation*. Et dans la pratique, bien que la Constitution pourrait laisser voir que telle était la volonté du constituant, cela ne se passe pas ainsi.

- L'exécutif

Le chef de l'Etat n'est pas compétent en matière d'adoption de la politique générale de l'Etat. Il est interdit au *Président* d'avoir un rôle actif en ce qui concerne l'activité politique du Gouvernement. Mais il peut participer à la mise en oeuvre de la politique étrangère à l'occasion de réunions bilatérales. Dans ce cas *il doit respecter les directives* du Gouvernement et du Parlement en la matière. Il est d'ailleurs en général accompagné par le ministre des affaires étrangères. Il *accepte les lettres de créance des diplomates étrangers et accrédite les diplomates italiens à l'étranger*. Il *ratifie* enfin sur la base d'une autorisation parlementaire les traités internationaux négociés par le Gouvernement, lorsque soit ils ont une nature politique, soit ils impliquent l'établissement d'arbitrages internationaux et de juridictions, soit lorsqu'ils requièrent des modifications territoriales.

Au Gouvernement il y a *trois ministres* compétents en la matière: le ministre des affaires étrangères, le ministre du commerce extérieur et le ministre des affaires européennes. Le Premier Ministre peut aussi intervenir dans ce domaine, spécialement lorsqu'il s'agit de trancher de questions importantes. C'est le *Premier Ministre* qui *représente* l'Italie dans des conférences internationales. Le Cabinet des ministres *approuve les directives* à suivre dans le domaine des relations internationales et dans le domaine de l'UE, ainsi que *les projets de traités* internationaux qui ont un caractère militaire ou politique. Le ministre des affaires étrangères a une certaine discrétion quant à l'application des décisions du Cabinet des ministres et il est responsable de la négociation des traités internationaux, même s'ils tombent dans le cadre des compétences d'autres ministres.

- Le peuple

Un *référendum* a été organisé en 1989. Il visait à l'adoption d'une directive pour l'établissement d'un Gouvernement européen et l'investiture du Parlement européen de la mission de rédiger une Constitution européenne. Une large majorité a approuvé le texte et le résultat du référendum a été considéré comme la base d'une adhésion italienne aux nouveaux progrès de l'intégration européenne. Cependant un référendum populaire *d'abrogation des décisions parlementaires autorisant la ratification* de traités internationaux n'est *pas permis*. La Cour Constitutionnelle a conclu de cela que les décisions parlementaires visant à *l'exécution* des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne ne peuvent pas être abrogées par référendum.

- Collectivités décentralisées

Seul l'Etat a le pouvoir de conclure des traités en Italie. Les régions sont cependant autorisées à établir des *contacts* promotionnels avec les autorités d'autres Etats du même niveau territorial et à avoir avec elles des échanges de vues sur des sujets d'intérêt commun. Elles peuvent aussi entretenir des relations directes avec les autorités de l'UE. L'importance de la coopération transfrontière va ainsi en s'agrandissant.

16. KYRGYZSTAN

A. Principes

- Identification

Les principes essentiels de la politique étrangère sont inscrits dans la Constitution. Le préambule proclame l'attachement de la République aux principes moraux qui existent généralement parmi les peuples du monde, en tant que communauté libre et démocratique. Dans l'art. 9.4 de la Constitution il est proclamé que la République de Kirgizstan aspire à un *monde équitable, à une coopération mutuellement bénéfique parmi les peuples, au règlement de problèmes mondiaux ou régionaux de façon pacifique, à l'observation des principes conventionnels du droit international*. Par conséquent les actions qui affectent la cohabitation paisible des peuples, la propagation et l'instigation de conflits internationaux sont prohibées. Les traités ratifiés font partie du droit interne. L'art. 15 proclame la dignité humaine en tant que droit absolu.

- Mécanismes de contrôle

La Cour constitutionnelle déclare inconstitutionnels les actes normatifs qui contreviennent à la Constitution.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Conformément à la Constitution (art. 58) le Parlement détermine les directions majeures de la politique du pays. *Il ratifie et dénonce les traités*. Il décide aussi des cas de guerre et de paix, ainsi que de l'utilisation des forces armées.

- L'exécutif

La mise en oeuvre de la politique étrangère est assurée par le Président qui donne des missions au Premier Ministre. Selon l'art. 42 de la Constitution, le Président représente l'Etat dans les relations internationales. En conformité avec l'art. 46, il peut entamer des négociations, signer des traités bilatéraux et les soumettre à l'appréciation du Parlement. Selon l'art. 20.1, Chapitre II de la Loi sur le Gouvernement, celui-ci peut élaborer et soumettre à l'appréciation du Parlement les principes applicables en matière de politique étrangère. Il est aussi chargé de prendre des mesures d'exécution, de garantir le respect des traités ratifiés par le Parlement, de décider de la conclusion de traités bilatéraux et de les prolonger ou les dénoncer. Selon l'art. 21 de la Loi, le Premier Ministre a le droit de soumettre des propositions pour la formulation de la politique étrangère au Président et au Gouvernement. Il peut aussi représenter le pays lors des réunions internationales, ainsi que signer des accords bilatéraux.

17. LETTONIE

A. Principes

Les principes essentiels de la politique étrangère de la République de Lettonie sont: a) l'intégration dans les structures européennes, b) l'extension de la coopération entre les Etats baltiques, c) les relations bilatérales dans le cadre de la coopération régionale, d) l'activation dans les organisations internationales économiques et financières.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Les principes essentiels de la politique étrangère sont élaborés par le Parlement qui ratifie les traités multilatéraux. La ratification par le Parlement est indispensable pour tous les traités qui touchent à des sujets devant être décidés par la loi.

- L'exécutif

Le Président représente internationalement l'Etat. Il accrédite les représentants du pays à l'étranger et reçoit les lettres de créance des représentants étrangers. Il met en oeuvre les décisions du Parlement concernant la ratification des traités.

- Le peuple

Selon l'art. 73 de la Constitution les traités ne peuvent être soumis à référendum.

18. LIECHTENSTEIN

A. Principes

- Identification

Il y a incorporation automatique du droit international au droit interne. L'Etat est dans sa politique étrangère juridiquement *lié par la Charte des Nations Unies et les autres instruments internationaux ratifiés* (par exemple il y a reconnaissance de la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice comme étant obligatoire). En outre l'Etat est tenu de se conformer aux décisions obligatoires prises par des organisations internationales auxquelles il adhère (exemple les décisions obligatoires du Conseil de Sécurité des Nations Unies). Enfin il y a une obligation politique de se conformer aux principes de l'Acte Final d'Helsinki de 1975 de la CSCE qui régissent les relations mutuelles des Etats participants.

- Mécanismes de contrôle

Il y a un contrôle a posteriori de compatibilité des normes avec les traités.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

L'influence du *Parlement* s'est développée au cours de vingt dernières années. Il existe une *commission parlementaire permanente* concernant les affaires étrangères. L'art. 8.2 de la Constitution prévoit que *les traités de cession de territoire ou d'aliénation de biens d'Etat, les traités portant sur les droits de souveraineté ou les droits régaliens, ceux apportant une charge nouvelle à la principauté ou à ses citoyens ne peuvent être conclus qu'avec l'assentiment de la Diète. La dénonciation des traités ne peut se faire sans le consentement, au moins tacite, du Parlement.*

- L'exécutif

Dans les relations internationales *le Prince représente l'Etat*, sous réserve du concours nécessaire du Gouvernement responsable. Le Prince jouit du droit de *ratification* des traités, nécessitant à chaque cas la signature du Gouvernement.

- Le peuple

Tout traité international nécessitant l'approbation du Parlement est soumis au *référendum* facultatif. Tout traité approuvé par le Parlement est soumis au référendum soit par une décision du Parlement lui-même soit sur demande de 1500 électeurs.

19. LITUANIE

A. Principes

Les fondements juridiques de la politique étrangère sont la Constitution, les lois autres actes pris par le Parlement, le programme d'activités du Gouvernement, les directives du Gouvernement, les décisions et les conclusions de la Cour constitutionnelle.

Le chapitre 13 de la Constitution concerne spécifiquement la politique étrangère. Selon l'art. 135 *la Lituanie doit dans la conduite de la politique étrangère promouvoir les principes universels et les normes du droit international. Elle doit essayer de sauvegarder la sécurité nationale et l'indépendance ainsi que les droits fondamentaux, les libertés et le bien-être des citoyens; elle doit participer à la création d'un ordre international sain, basé sur le règne du droit et la justice.* La propagande en faveur de la guerre est ainsi prohibée. Selon l'art. 137 les armes de destruction de masse et les bases militaires étrangères ne peuvent stationner sur le territoire du pays.

Il y a tant une influence directe qu'une *influence indirecte des valeurs* telles que la démocratie, les droits de l'Homme etc. sur la politique étrangère du pays. L'influence directe résulte de l'art. 135 de la Constitution et celle indirecte du fait que ces valeurs sont considérées comme des objectifs ultimes de l'Etat et de la société. La Constitution et les lois ont prévu des moyens appropriés et des garanties légales pour l'atteinte de ces objectifs.

Selon l'art. 136 la République de Lituanie *participera à des organisations internationales* pourvu qu'elles ne contredisent pas les intérêts et l'indépendance du pays. *Les traités* peuvent être considérés comme étant le fondement légal pour la conduite de la politique étrangère et pour l'établissement de principes et de buts de celle-ci, à condition qu'ils aient été ratifiés par le Parlement. Vu que l'objectif principal de la politique étrangère du pays est l'intégration aux alliances de l'Europe de l'Ouest, la politique étrangère du pays est largement influencée par celles-ci.

Parmi les lois constitutionnelles peut être mentionné l'Acte constitutionnel du 8 juin 1992 sur "Le non alignement de la République de Lituanie aux alliances post soviétiques". Parmi les lois ordinaires peut être mentionnée la loi sur les traités internationaux de la République. Parfois le Parlement a pris des résolutions concernant des questions actuelles de politique étrangère: condamnation d'actes d'agression ou de terrorisme, reconnaissance de nouveaux Etats, approbation ou désapprobation d'actions politiques concrètes du Gouvernement.

- Mécanismes de contrôle

Un contrôle juridictionnel n'existe que concernant les traités internationaux. Sur décision de la Cour constitutionnelle concernant la conformité ou non d'un traité international avec la Constitution, *le Parlement décide* de ratifier ou non le traité.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Selon l'art. 138, le Parlement *ratifie ou dénonce les traités qui concernent:*

- a) la modification des frontières du pays;
- b) la coopération politique avec des pays étrangers, l'assistance mutuelle et les traités liés avec la défense internationale;
- c) la renonciation d'utilisation ou de menace de la force et les traités de paix;
- d) le stationnement et le statut de forces armées de la République sur le territoire d'un Etat étranger;
- e) la participation de la République à des organisations internationales;
- f) des accords multilatéraux ou les accords économiques de longue durée.

Parfois le Parlement a pris des *résolutions* concernant des questions actuelles de politique étrangère, comme par exemple la condamnation d'actes d'agression ou de terrorisme, la reconnaissance de nouveaux Etats, l'approbation ou la désapprobation d'actions politiques concrètes du Gouvernement. Selon l'art. 67.17 de la Constitution, le Parlement peut considérer d'autres questions de politique étrangère.

Le programme du Gouvernement joue un rôle essentiel pour la conduite de la politique étrangère. Celui-ci a le droit de prendre des directives et d'autres réglementations pour la mise en oeuvre des lois. *Le Parlement examine le programme général des activités du Gouvernement pour décider s'il va octroyer son approbation.*

- L'exécutif

Le Président de la République a probablement le pouvoir le plus important en matière de politique étrangère. Selon l'art. 84 de la Constitution:

- a) il gère les questions internationales et conduit avec le Gouvernement la politique étrangère;
- b) il *signe les traités* et les soumet au Parlement pour ratification;
- c) il *nomme ou rappelle* sur recommandation du Gouvernement les représentants du pays à l'étranger et auprès des organisations internationales;
- d) il donne *des rapports annuels* au Parlement sur la situation en Lituanie et la politique interne et étrangère.

Le Gouvernement soumet au Parlement son programme, lequel comporte un volet relatif à la politique étrangère, et ne peut agir qu'après l'approbation de ce programme (art. 92 de la Constitution). Le Gouvernement est responsable de ses activités devant le Parlement.

- Le peuple

Selon l'art. 9.1 de la Constitution "*les questions les plus importantes concernant la vie de l'Etat et le peuple sont prises par référendum.*" Il en va ainsi des questions les plus importantes concernant la politique étrangère. De tels référendums ont effectivement eu lieu. De plus, l'art. 68.2 de la Constitution prévoit l'initiative populaire.

20. MALTE

A. Principes

- Identification

Les articles 1 et 2 de la Constitution proclament l'attachement du pays aux principes de la démocratie et des droits fondamentaux. Son art. 1.3 dispose que Malte est un pays neutre qui travaille activement pour la *paix, la sécurité et le progrès social parmi les nations, en adhérant à la politique de non alignement, et en refusant de participer à une quelconque alliance militaire*. Ceci implique notamment:

- a) qu'aucune base militaire ne soit autorisée à stationner sur son territoire;
- b) qu'aucune activité militaire ne soit autorisée à Malte, sauf sur demande du Gouvernement, en cas d'exercice du droit inhérent d'autodéfense, en cas de violation armée du territoire national, en vue de mettre en oeuvre des actions décidées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, et quand il y a une menace pour la souveraineté, l'indépendance, la neutralité ou l'intégrité territoriale du pays;
- c) mis à part les cas précités, aucune autre activité militaire ne peut avoir lieu à Malte, si elle peut conduire à la concentration de forces armées étrangères;
- d) mis à part les cas précités est interdite la présence de personnel militaire étranger autre que celui participant à des activités civile (exception est faite également concernant un nombre raisonnable de personnel militaire technique qui contribue à la défense du pays);
- e) les chantiers navaux du pays sont utilisés à des fins civiles et commerciales, mais aussi dans des limites raisonnables pour la réparation et la construction de vaisseaux militaires. Conformément au principe du non alignement, les chantiers navaux maltais ne peuvent être mis à la disposition des vaisseaux des deux super-puissances.

Un traité qui impose des devoirs ou confère des droits aux individus n'est source de droit interne que s'il est confirmé par une loi (Section 11 de l'Ordre sur l'Indépendance maltaise de 1964). Tout traité doit donc pour faire partie du droit interne faire l'objet d'une incorporation. Une fois incorporés en droit interne, les traités peuvent contenir des principes à respecter lors de la définition de la politique étrangère du pays.

- Mécanismes de contrôle

Il y a un contrôle juridictionnel du respect des principes fixés par la loi et la Constitution (devant la première chambre de la Cour civile et puis devant *la Cour Constitutionnelle*). Les actes administratifs sont soumis à un contrôle juridique. L'administration doit agir sur la base d'une règle de droit préexistante, elle doit justifier son action en vertu d'une loi, si non son action sera *ultra vires*.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Le rôle du Parlement est axé autour de la ratification et l'adoption de traités internationaux dans des lois internes. L'Acte sur la ratification des traités (Acte V de 1983) prévoit les traités qui ne peuvent entrer en vigueur sans la ratification par le Parlement. Il s'agit de traités qui concernent le statut du pays en droit international, la sécurité de Malte, sa souveraineté, son indépendance, son unité et son intégrité territoriale (Section 3.1.a, b et 3.2) ainsi que les traités

qui concernent les relations du pays avec une organisation internationale (Section 3.1.c et 3.2, résolution prise par le Parlement en ce sens).

D'autre part concernant *la dénonciation des traités*, l'art. 4 de l'Acte sur la Ratification des Traités prévoit que lorsque le pays cesse sa participation à un traité (dans les cas prévus par les § a, b ou c de la sub-section 1 de la Section), *le ministre des affaires étrangères doit en informer le Parlement et en présenter les raisons.*

Il y a aussi le *contrôle indirect* du Parlement concernant la conduite de la politique étrangère, qui s'exerce par les débats parlementaires, promus par le comité des affaires étrangères du Parlement. Des questions peuvent aussi être adressées aux ministres et des informations sur la politique étrangère peuvent ainsi être obtenues.

- L'exécutif

Le Président n'est pas directement impliqué à la formulation de la politique étrangère, mais le Premier Ministre doit l'informer de la conduite générale de celle-ci. *C'est le Gouvernement qui fixe les principes de la politique étrangère du pays.*

- Le peuple

Il relève de la discrétion de l'exécutif de décider de l'éventuelle organisation d'un *référendum* concernant la détermination des principes applicables en matière de politique étrangère. Selon l'Acte sur le référendum (chapitre 237 de la Loi), *l'électorat peut demander un référendum.*

21. PAYS-BAS.

A. Principes

- Identification

Selon l'art.90 "le Gouvernement doit promouvoir le développement du *respect international de la loi*". Cette disposition témoigne de l'importance majeure qu'accordent le Parlement et le Gouvernement à un ordre international fondé sur des normes universellement applicables.

L'art.91 concerne la conclusion des traités; l'art. 92 prévoit *le transfert de pouvoirs à des organisations internationales*; et les articles 96, 98 et 100 prévoient la défense de la couronne, *le maintien de la paix* et la déclaration de guerre.

Le droit international écrit et coutumier fait partie de l'ordre juridique interne. Il y a primauté des traités sur la loi. Les principes contenus dans des traités doivent donc être respectés lors de la détermination de la politique étrangère du pays. *Les valeurs telles que la démocratie et les droits de l'Homme sont prévues par des traités* auxquels les Pays-Bas font partie. Par conséquent elles s'imposent au Gouvernement même dans le cadre de la politique étrangère.

- Mécanismes de contrôle

Mis à part le contrôle parlementaire il n'y a pas d'autre contrôle spécifique du respect des valeurs telles que la démocratie et les droits de l'Homme dans le cadre de la politique étrangère. Selon l'art. 120 de la Constitution la constitutionnalité des traités ne peut être jugée par les tribunaux.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Il y a approbation parlementaire des traités (art. 91). Il en va de même concernant la dénonciation des traités et le retrait des réserves, mais cette intervention parlementaire n'est pas requise pour des actes unilatéraux tels que la reconnaissance d'Etats ou de Gouvernements. Cependant l'accord du Parlement n'est pas nécessairement donné par un acte formel; *il peut y avoir aussi une acceptation tacite des traités.* L'existence de comités parlementaires doit dans ce domaine aussi être mentionnée. Cependant ceux-ci ne sont pas investis de responsabilités particulières.

D'autre part le Gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement, d'où un certain contrôle de celui-ci sur la conduite de la politique étrangère. Il y a ainsi souvent des échanges de vues permettant au Gouvernement de prendre en compte les idées, les requêtes ou les objections du Parlement. Cependant il n'est pas question d'une autorisation parlementaire des directives de politique étrangère. Une fois par an, à l'occasion du débat sur le budget, la politique étrangère est soumise à une discussion .

- L'exécutif

Selon l'art. 90 "le Gouvernement doit promouvoir le développement du respect international de la loi". *Il relève donc de la compétence du Gouvernement de gérer les relations internationales.* Exception majeure, l'approbation parlementaire des traités (art. 91 de la Constitution). Il en va de même concernant la dénonciation des traités et le retrait des réserves. Mais cette intervention

parlementaire n'est pas requise concernant des actes unilatéraux comme la reconnaissance d'Etats ou de Gouvernements.

Traditionnellement le Ministre des affaires étrangères était chargé de l'élaboration de la politique étrangère du pays. Cependant l'accroissement de la coopération interétatique a conduit à rendre la distinction entre la politique interne et celle externe très floue. Les ministres responsables d'une certaine branche des affaires intérieures aspirent à prendre en charge aussi l'aspect extérieur de leurs responsabilités. D'autre part le rôle du Premier Ministre en la matière a aussi augmenté en raison du fait qu'il siège au Conseil européen où sont prises les décisions majeures en matière de politique étrangère.

- Le peuple

Il n'y a pas de possibilité de référendum ou d'initiative populaire en matière de politique étrangère.

22. NORVEGE

A. Principes

- Identification

La Norvège, dotée de la Constitution la plus ancienne en Europe, ne connaît que peu de normes écrites guidant la politique étrangère. C'est surtout les *coutumes constitutionnelles*, ainsi que les normes d'une nature quasi-légale ou politique qui s'appliquent en la matière. L'Acte sur le Service des affaires étrangères stipule les droits et obligations des agents concernés. Les normes légales ne donnent aucune définition des principes et des objectifs de la politique étrangère. Il n'y a pas de disposition imposant spécifiquement le respect des valeurs telles que la *démocratie*, *l'Etat de droit*, *les droits et les libertés individuelles* dans le cadre de la politique étrangère.

- Mécanismes de contrôle

Un contrôle juridictionnel n'est ouvert que s'il y a *violation des droits d'un individu*.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Malgré le fait que la conduite de la politique étrangère est traditionnellement une prérogative du Roi, le Parlement a un certain pouvoir de contrôle de l'exécutif. Conformément à l'art. 26 de la Constitution, *le Parlement doit consentir à la ratification d'un traité dans trois cas*: si le traité requiert l'adoption d'une nouvelle législation interne, si le traité nécessite des actions budgétaires ou si le traité est important d'un point de vue légal et politique. Il en va de même si l'Etat adhère à un engagement international. Par contre *le retrait d'un traité ne requiert pas l'autorisation parlementaire*. En pratique le Gouvernement devrait donc toujours consulter le Parlement avant de prendre des décisions importantes en la matière. Ce genre de consultations peut avoir lieu au sein de *comités*, ici au sein du comité des relations internationales.

- L'exécutif

Le Roi n'est que formellement le chef de l'Etat. En fait c'est le Gouvernement qui est responsable de la conduite de la politique étrangère.

- Le peuple

Le référendum et l'initiative populaire ne font pas partie ordinaire du système. *De façon extraordinaire* cependant le Parlement a pu décider d'organiser un référendum. Cela a concerné l'adhésion de la Norvège à l'Union Européenne.

23. POLOGNE

A. Principes

- Identification

La Constitution ne contient que des dispositions très générales concernant les fondements juridiques de la politique étrangère. *Les traités*, considérés comme étant une source de droit interne, établissent les objectifs de celle-ci. *Les droits de l'homme et les libertés fondamentales, la démocratie et l'Etat de droit* sont considérés comme des principes qui s'appliquent tant à la politique interne que externe. Vu la volonté du pays de s'intégrer aux structures de l'Europe de l'ouest, il y a en pratique une grande influence des principes de ces organisations sur la formulation de la politique étrangère.

- Mécanismes de contrôle

L'art. 162 du projet sur la nouvelle Constitution prévoit un Tribunal Constitutionnel qui sera entre autres chargé de contrôler la conformité à la Constitution des lois et des traités.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Il y a chaque année au sein du Parlement une discussion sur les principes essentiels de la politique étrangère. Un rapport est présenté par le ministre des affaires étrangères en vue de son adoption par le Parlement. Des rapports spécifiques peuvent aussi être requis. *L'art. 33.2 de la Constitution prévoit les catégories de traités pour lesquels la ratification et la dénonciation doit être effectuée par une loi*. Il s'agit de traités concernant les frontières de l'Etat, les alliances défensives et les traités pouvant entraîner pour l'Etat un engagement financier, ou qui impliqueraient des changements dans la législation.

- L'exécutif

Selon l'art. 51 de la Constitution, *le Conseil des ministres conduit la politique étrangère* de la République. Selon l'art. 28 *le Président est le représentant suprême* du pays dans les relations internationales. Le Président est aussi investi par l'art. 28 d'un pouvoir général de supervision dans le cadre des relations internationales. Ce pouvoir est en contradiction avec la compétence prévue par l'art. 32.3 au profit du ministre des affaires étrangères de gérer les relations avec des Etats tiers et avec les représentants polonais à l'étranger. Le Président *ratifie et dénonce les traités internationaux et en informe* le Parlement) et le Sénat. Cependant certains traités doivent avoir l'approbation parlementaire.

- Le peuple

Une participation directe du peuple à la détermination de la politique étrangère par référendum n'est pas prévue.

24. PORTUGAL.

A. Principes

- Identification

La Constitution établit les principes juridiques de la politique étrangère. *L'art. 7.1 de la Constitution de 1976 énonce les principes généraux qui régissent la politique étrangère.* Ce sont ceux prévus par les deux premiers articles de la Charte des Nations Unies. La mention du droit à l'autodétermination est mentionnée au paragraphe n° 3 de l'article 7 parmi les autres droits des peuples, prévus en vue de la concrétisation de ces mêmes principes généraux. Les paragraphes 2 à 6 définissent les principaux axes de l'activité des organes du pouvoir investis de l'exercice tant du jus legationis que du ius tractuum. *Une place privilégiée est faite aux relations avec les pays de langue portugaise.* Les paragraphes 5 et 6 de l'article 7 sont *le résultat de l'adhésion du Portugal à la Communauté européenne.* Ils ont été insérés dans la Constitution par la révision extraordinaire de 1992 afin de pallier aux problèmes de souveraineté soulevés par le traité de Maastricht.

D'autres dispositions concernent la politique étrangère du pays. C'est le cas de l'art. 15 qui concerne les droits et devoirs des étrangers, des apatrides et des citoyens de l'Union Européenne. Une fois encore, une place privilégiée est faite aux ressortissants des pays de langue portugaise (art. 15.3). L'art. 33, largement remanié, concerne l'extradition, *l'expulsion et droit d'asile.* L'alinéa d du paragraphe 2 de l'art. 78 concerne les relations culturelles extérieures. L'art. 163 (f) traite de *la participation du Parlement à la construction européenne* et l'alinéa (i) du paragraphe 1 de l'art. 197 prévoit le devoir du Gouvernement d'informer le Parlement en la matière. L'art. 9 (g) enfin mentionne le devoir de l'Etat d'assurer le développement du territoire national, tout en tenant compte du caractère ultrapériphérique des archipels des Açores et de Madeira.

Les principes et normes du droit international général ou commun font partie intégrante du droit portugais (art. 8.1). Les règles conventionnelles dûment ratifiées ou approuvées et publiées dans le Journal Officiel sont en vigueur dans l'ordre juridique portugais pour autant qu'elles obligent internationalement l'Etat portugais (art. 8.2). Toutes les normes émanant d'organisations internationales entrent directement en vigueur dans l'ordre interne, si cela découle des traités respectifs (art. 8.3). La transposition de directives communautaires dans l'ordre juridique portugais se fait cependant, selon les cas, par la médiation soit d'une loi soit d'un décret - loi (art. 112.9).

Les traités d'importance majeure, comme celui de Maastricht qui a conduit à une révision de la Constitution en 1992 influencent la formation de la politique étrangère.

- Mécanismes de contrôle

Tous les tribunaux sont compétents pour *apprécier in concreto la constitutionnalité* de normes juridiques (internes ou internationales à nature conventionnelle, articles 204, 277 et 280). La Cour Constitutionnelle se prononce en dernière instance. En cas d'appréciation *in abstracto* (préventive ou successive), la Cour Constitutionnelle est la seule instance compétente (concernant les normes internes et les normes internationales à nature conventionnelle, articles 278 à 279 et 281 à 283). Ne sont exemptes d'un contrôle de constitutionnalité que les normes de droit international général, compte tenu de la primauté que la Constitution leur reconnaît en droit interne (art. 8.1). Il y a eu plusieurs saisines des tribunaux à propos de la constitutionnalité

de traités, de conventions et accords, étant donné la position infra-constitutionnelle, mais supra-légale que décerne la Constitution aux conventions internationales.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Le Parlement approuve les conventions portant sur les matières relevant de sa compétence réservée et ceux que le Gouvernement décide de lui soumettre à cette fin (alinéa i de l'art. 161). Ceci correspond à un élargissement de la sphère de compétence du Parlement en matière de relations extérieures suite à la révision constitutionnelle intervenue en 1997. Le Parlement doit être entendu sur toute question discutée par les organes de l'Union européenne en vue d'une décision, si elle peut avoir des effets sur sa compétence législative (alinéa n de l'art. 161).

Le manque d'approbation du Parlement empêche la validité interne du traité et sa ratification ultérieure par le Président de la République (alinéa b de l'article 135). L'autorisation du Parlement est aussi indispensable pour que le Président de la République puisse déclarer la guerre ou faire la paix (alinéa m de l'art. 161). Dans les cas extrêmes, l'autorisation de la Commission permanente du Parlement, qui siège pendant ses interruptions, pourrait cependant suffire (alinéa c de l'art. 135).

- L'exécutif

Le Président de la République, en tant que chef de l'Etat, assure la représentation du pays à l'étranger. Il est garant de l'indépendance nationale, de l'unité de l'Etat et du fonctionnement régulier des institutions démocratiques (art. 120 de la Constitution). Il nomme moyennant proposition du Gouvernement les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires; il reçoit des lettres de créance des représentants diplomatiques étrangers; il déclare la guerre en cas d'agression effective ou imminente et fait la paix; il peut demander à la Cour Constitutionnelle l'appréciation préventive d'un traité ou d'un accord international lui ayant été soumis en vue, respectivement, de leur ratification ou de leur signature (alinéas a et c de l'article 135 et article 178.1); il oppose son veto si la Cour Constitutionnelle se prononce dans le sens de l'inconstitutionnalité du traité ou de l'accord, ou d'une ou plusieurs de leurs dispositions (art. 279). Si tel est le cas, la ratification ou la signature ne pourront avoir lieu que si le Parlement confirme le traité à la majorité des deux tiers, ou que soient écartées de l'accord les dispositions jugées inconstitutionnelles (id. paragraphes 2 à 4).

Le Gouvernement assure la conduite de la politique étrangère et l'exercice du *ius legationis* et du *ius tractum* par l'intermédiaire d'un réseau de représentants diplomatiques et consulaires, ainsi que de représentants nommés *ad hoc*. Il revient au *Gouvernement d'approuver les traités* qui ne sont pas de la compétence du Parlement (alinéa c du n° 1 de l'article 197 et alinéa d du n° 1 de l'article 200). Il peut *proposer* au Président, en concurrence avec le Parlement (alinéa i de l'article 161) de réaliser des référenda nationaux dans des domaines d'un grand intérêt national devant faire l'objet d'un traité ou d'une convention (alinéa e de l'article 197 et article 115.5). Il revient également au Gouvernement de proposer au Président de la République de déclarer la guerre ou de célébrer la paix (alinéa g de l'article 197). En outre, tout acte du Président requiert *le contreseing* du Gouvernement sous peine d'inexistence juridique (article 140 et alinéa c du n°1 de l'article 197)). En accord avec le Gouvernement le ministre des affaires étrangères est chargé de la formulation, de la coordination et de l'exécution de la politique étrangère du pays (art. 201).

- Le peuple

Conformément au principe de la participation directe des citoyens à la vie politique, en tant que instrument fondamental de la consolidation du système démocratique (art. 109), peuvent être soumises à *référendum* toutes les questions de grand intérêt national se rapportant à des traités (art. 115.3 et 5). Le référendum peut avoir lieu à l'initiative du Président de la République, sur proposition du Parlement ou du Gouvernement; ou bien à l'initiative des citoyens adressant à cette fin une pétition au Parlement (id. 2).

- Collectivités décentralisées

Les régions autonomes (Madère et Açores) sont appelées à *participer à la négociation* de traités ou d'accords qui les concernent directement. Elles peuvent également participer au processus de construction européenne et se prononcer sur les positions à prendre par l'Etat portugais, dans la mesure où leurs intérêts spécifiques sont touchés. Elles sont d'ailleurs libres d'établir des *relations de coopération* avec des entités similaires étrangères, aussi bien qu'avec les organisations visant les mêmes objectifs, en accord avec les organes du pouvoir central compétents dans les domaines de la politique extérieure (alinéas t à x du n°1 de l'art. 227).

25. ROUMANIE

A. Principes

- Identification

La Constitution précise dès son premier titre intitulé "Principes généraux" que la République entretient et développe des *relations pacifiques* avec tous les Etats (art. 10). La Constitution reprend le contenu de la Déclaration de l'Assemblée générale de l'ONU du 24 octobre 1970 sur les principes de droit international concernant les relations amicales et la coopération entre Etats, dans laquelle il est demandé aux Etats de *s'abstenir du recours à la force* ou la menace de la force et de respecter le droit à l'égalité souveraine.

Le deuxième principe relatif à la politique étrangère auquel se réfère expressément l'art.10 de la Constitution, c'est le développement de relations de *bon voisinage* qui tend à devenir un principe généralement admis dans la vie internationale, et qui est souvent repris dans les résolutions de l'ONU.

Le troisième principe de politique étrangère contenu dans l'art. 10 de la Constitution, c'est l'engagement ferme assumé par l'Etat de respecter les principes et les autres *normes généralement admises du droit international*. En faisant partie du jus cogens, les principes fondamentaux du droit international ont une valeur impérative et doivent être respectés en tant que tels. Ceci résulte de l'art. 103 de la Charte de l'ONU. Bien que la majorité des normes impératives du droit international s'intègre dans le contenu des principes fondamentaux de celui-ci, l'art. 10 de la Constitution contient une mention distincte quant au respect des autres normes généralement admises du droit international.

Les traités ratifiés par le Parlement font partie du droit interne. Selon le Titre I de la Constitution, l'Etat roumain s'oblige à accomplir exactement et de bonne foi les obligations qui lui incombent en vertu des traités. Est donnée ainsi expression à un des principes les plus vieux des relations internationales, "*pacta sunt servanda*". Les traités ont la force juridique de la loi de ratification. Selon l'art. 20 en cas de conflit entre des traités portant sur les droits fondamentaux et les lois internes, il y a primauté des réglementations internationales.

L'effort d'intégration du pays aux structures et alliances ouest européennes influence en pratique la formation de la politique étrangère. Plusieurs articles de la Constitution consacrent les valeurs de *la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'Homme*. La Roumanie participe d'ailleurs à plusieurs traités et conventions internationales mettant en oeuvre ces principes.

- Mécanismes de contrôle

Le contrôle de l'observation des valeurs démocratiques incorporées dans les normes de droit interne ou de droit international est exercé par les juridictions internes et par la *Cour Constitutionnelle*, ainsi que par des mécanismes de protection établis par les conventions relatives à la protection des droits de l'Homme auxquelles la Roumanie fait partie. Les *traités doivent être conformes à la Constitution*. Soit ils sont donc ratifiés sous réserve, soit ils conduisent à une modification de la Constitution. Un contrôle de la constitutionnalité des traités peut être effectué avant la promulgation des lois. Même a posteriori il est possible de soulever une exception d'inconstitutionnalité devant les juges (art. 144 a et c de la Constitution). Un autre

contrôle, politique cette fois est exercé par le *Parlement*.

B.Mise en oeuvre

- Le législatif

Le Parlement approuve la politique étrangère du Gouvernement en acceptant le programme général de celui-ci, ainsi que les rapports ou déclarations générales présentés ultérieurement par le Premier Ministre. Il peut à tout moment *retirer sa confiance* au Gouvernement en adoptant une motion de censure (art. 111 de la Constitution). Il peut poser des *questions* aux ministres et adresser des interpellations sur des aspects importants de la politique étrangère au Gouvernement ou à certains de ses membres. Le Gouvernement est tenu de présenter les documents et informations requis par les parlementaires. Le Parlement peut influencer la définition de la politique étrangère surtout à l'occasion des débats et du vote sur le programme du Gouvernement soumis à son acceptation. Le Parlement *ratifie les traités et peut aussi les dénoncer*. Il adopte des déclarations, des messages, des appels sur des questions de politique étrangère.

- L'exécutif

Le rôle central en matière de définition de la politique étrangère revient au *Président*. Il *représente l'Etat* roumain et est le garant de l'indépendance nationale, de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays (art. 80.1 de la Constitution). Il peut consulter le Gouvernement au sujet de problèmes importants ou urgents. Il peut participer aux séances du Gouvernement au cours desquelles sont débattus des problèmes d'intérêt national portant sur la politique étrangère et il préside ces séances (art. 86 et 87 de la Constitution). Pourtant *l'avis du Gouvernement est consultatif*. Il adresse au Parlement des messages portant sur les principaux problèmes politiques de la nation (art. 88 de la Constitution), qui concernent pour une large partie la politique étrangère. Le Président *conclut* au nom de la République de Roumanie *les traités* négociés préalablement par le Gouvernement et soumis par la suite au Parlement en vue de leur ratification. Il *accrédite et rappelle* les représentants diplomatiques du pays sur proposition du Gouvernement et approuve la création, la suppression ou le changement de rang des missions diplomatiques. *Les représentants des pays étrangers sont accrédités auprès* du Président (voir l'art. 91 de la Constitution).

Le rôle du *Gouvernement* est d'assurer *la mise en oeuvre* de la politique étrangère du pays conformément à son programme accepté par le Parlement. Ce rôle est accompli tant par son action exécutive concrète que par son activité normative de proposition des lois de ratification de traités. *Le programme du Gouvernement, une fois accepté par le Parlement devient obligatoire* pour le Gouvernement. Il en va de même concernant les rapports ou les déclarations de politique générale présentés par le Premier Ministre au Parlement, qui complètent ou modifient le programme initial. Le Gouvernement est en effet politiquement responsable devant le Parlement. Le ministre des affaires étrangères assure la réalisation de la politique étrangère du pays conformément aux réglementations légales et au programme du Gouvernement. En même temps il représente le pays dans les relations internationales, à côté du Président et du Premier Ministre.

- Le peuple

Le Président peut après avoir consulté le Parlement demander au peuple de s'exprimer par *référendum* au sujet de problèmes d'intérêt national, y compris en matière de politique étrangère

(art. 90). Par contre un droit à l'initiative législative populaire n'est pas prévu.

26. RUSSIE

A. Principes

- Identification

Dans le préambule de la Constitution le peuple de la Russie proclame son attachement aux droits de l'Homme, aux principes universellement reconnus de l'égalité de droit et de *l'autodétermination des peuples*, à l'intangibilité de la démocratie et de la *souveraineté* de la Russie. Il se reconnaît comme faisant partie de la communauté internationale.

L'art. 79 tout en affirmant la souveraineté de la Russie, stipule qu'elle peut participer aux unions interétatiques et leur *transférer une partie de ses attributions* conformément aux traités correspondants, si cela n'entraîne pas une limitation des droits et libertés de l'Homme et du citoyen et n'est pas contraire aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération.

Les valeurs telles que la démocratie, les droits de l'Homme et les libertés fondamentales figurent parmi les fondements du régime constitutionnel de la Fédération de Russie, auxquels aucune disposition de la Constitution ne peut contrevenir (art. 16), et d'autant plus les autres pouvoirs de l'Etat, y compris dans le domaine de la politique étrangère.

Selon l'art. 15.4 de la Constitution, les principes et normes universellement reconnus du droit international ainsi que les traités font partie intégrante du droit interne. Il y a aussi *primauté des traités* internationaux sur le droit interne. Il n'y a pas de lois constitutionnelles fixant les objectifs et les principes de la politique étrangère. C'est dans des lois ordinaires que ceux-ci sont fixés. Par conséquent les principes posés par les traités s'imposent lors de la définition de la politique étrangère du pays.

- Mécanismes de contrôle

En tant que garant de la Constitution *le Président* peut abroger les actes du Gouvernement, lequel selon la Constitution, prend des mesures pour mettre en oeuvre la politique étrangère de la Russie (art. 80, 114, 115).

La Cour constitutionnelle de la Fédération statue sur la conformité à la Constitution des différents actes internes (des lois fédérales, actes du Président, du Conseil de la Fédération, de la Douma et du Gouvernement de la Fédération) y compris ceux qui touchent la politique étrangère. Elle statue aussi sur la conformité à la Constitution des traités non encore en vigueur. Un traité déclaré contraire à la Constitution ne peut entrer en vigueur (art. 91 de la Loi sur la Cour Constitutionnelle Fédérale).

B. Mise en oeuvre⁴¹

⁴¹ Etant donné le caractère fédéral de l'Etat russe et les problèmes particuliers que ce caractère a posé, il a été décidé de traiter des responsabilités relatives des différents acteurs dans le cadre de la politique étrangère en analysant dans une première partie la place des Etats fédérés dans ce domaine (répartition verticale des compétences), et dans une seconde partie le rôle respectif du législatif, de l'exécutif et du peuple (répartition

- Répartition verticale des pouvoirs

Selon la Constitution de la Fédération (art. 71) *relèvent de la compétence de la Fédération de la Russie la politique étrangère et les relations internationales, les traités, les problèmes de la guerre et de la paix, les relations économiques extérieures etc.*. Relève de la compétence conjointe de la Fédération et de ses sujets (art. 72) la coordination des rapports économiques (Loi du 18/3/92). *Les Républiques sont des participants autonomes aux rapports internationaux et économiques extérieures, si cela n'est pas contraire à la Constitution, aux lois de la Fédération et au Traité fédéral.* La coordination des rapports internationaux aux sein de la Fédération (et également des territoires et des régions) est effectuée par les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération avec les Républiques.

Ainsi peut être cité à titre d'exemple le Traité de la Fédération de Russie et de la République de Tatarstan "Sur la délimitation des domaines de compétence et sur la délégation des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et ceux de la République de Tatarstan" du 15 février 1994. Il prévoit que les *organes de la République exercent les pouvoirs d'Etat, y compris la participation aux relations internationales*, qu'ils établissent des rapports avec les Etats étrangers et *concluent avec eux des accords* qui ne sont pas contraires à la Constitution et aux engagements de la Fédération, ni de ceux de la République, qu'ils participent à l'activité des organisations internationales correspondantes et qu'ils pratiquent de façon autonome la politique économique extérieure. Enfin une coordination conjointe est prévue pour les rapports internationaux et économiques extérieurs.

D'autre part la loi sur les traités internationaux de la Fédération de Russie prévoit dans son article 4 que les traités de la Fédération touchant à des questions qui relèvent de la compétence de ses sujets, sont *conclus en accord avec les organes compétents des sujets intéressés.*

Les sujets de la Fédération de Russie peuvent soumettre à l'examen du Président de la Fédération ou du Gouvernement *des recommandations sur la conclusion ou la dénonciation et la cessation des traités internationaux* (articles 8 et 35 de la Loi sur les traités internationaux de la République de Russie). De même l'organe législatif du sujet de la Fédération de Russie peut déposer à la Douma un projet de loi sur la ratification du traité international qui n'est pas encore en vigueur pour la Fédération (art. 104 de la Constitution et 16 de la Loi sur les traités internationaux de la Fédération de Russie). D'autre part les sujets de la Fédération assurent, dans les limites de leurs compétences, l'exécution des traités (art. 32 de la Loi).

A la suite de la cessation de l'existence de l'URSS et la création de la CEI⁴², il a été convenu par l'Accord sur la création de la CEI, et les statuts de celle-ci (art. 1), qu'elle ne possède *pas d'attributions internationales*, et que ses organes ne sont que des *organes de coordination*. Le Conseil des chefs d'Etat et le Conseil des chefs du Gouvernement des Etats membres de la CEI prennent d'un commun accord (par consensus) des décisions sur la coordination de l'activité des membres de la CEI en matière de politique étrangère.

- Répartition horizontale des pouvoirs

horizontale des compétences).

⁴² Communauté des Etats Indépendants.

Le Président de la Fédération.

Conformément à l'art. 80 de la Constitution le Président est le chef de l'Etat, le garant de la Constitution, des droits et libertés de l'Homme. Il assure la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité de l'Etat. *Il détermine les orientations fondamentales de la politique étrangère et il représente la Fédération dans ses relations internationales.* Il dirige la politique étrangère, il négocie et signe les traités et les instruments de ratification, il reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants étrangers, il nomme sur proposition du Président du Gouvernement et met fin aux fonctions des ministres fédéraux, y compris le ministre des affaires étrangères, il approuve la doctrine militaire de la Fédération, il nomme et rappelle, après consultation des comités et commissions des chambres de l'Assemblée fédérale, *les représentants diplomatiques du pays à l'étranger* (articles 83 et 86 de la Constitution). Conformément à la loi sur les traités internationaux le Président prend des décisions sur l'organisation des négociations et la signature des traités, accorde les attributions correspondantes et soumet de tels traités à ratification. En cas d'agression ou de menace directe d'agression, le Président proclame l'état de siège et informe le Conseil de la Fédération et la Douma (art. 87).

Selon les articles 5 et 20 de la Loi sur la défense le Président proclame l'état de guerre en cas d'agression armée. Les décisions d'envoi de forces armées hors de la Fédération en vue de participer à des activités de pacification sont aussi prises par le Président sur la base d'un arrêté du Conseil de la Fédération (art.7 de la loi). S'il s'agit de la participation aux actions de coercition internationales, la décision du Président doit être prise conformément au traité ratifié ou conformément à la loi fédérale (article 10 de la Loi). Le Président forme et préside le Conseil de Sécurité de la Fédération. Celui-ci examine les questions de politique étrangère, notamment en matière de garantie de la sécurité, et prépare les décisions du Président.

Le Gouvernement.

Selon l'art.110 de la Constitution le Gouvernement exerce le pouvoir exécutif. Il prend les mesures nécessaires pour la réalisation de la politique du pays (art. 114 de la Constitution). Mais ses actes peuvent être abrogés par le Président en cas de contrariété avec la Constitution ou les lois fédérales (art.115). En vertu de la Loi sur les traités internationaux, dans les domaines de sa compétence, le *Gouvernement décide de la négociation et de la signature des traités et les présente à ratification.*

Selon l'art.6 de la Loi sur la défense le Gouvernement organise dans la limite de ses compétences l'exécution des engagements prévus par des traités en matière de défense. Il organise le contrôle de l'exportation des armes et du matériel de guerre, il conduit les négociations internationales sur les questions militaires, il détermine les mesures de renforcement de la confiance entre les Etats et la diminution du danger militaire, de création de la sécurité collective. Une partie des forces armées peut se trouver sous commandement unifié conformément aux traités. Conformément à la Loi sur les modalités de renvoi de personnel militaire et civil pour participer à l'activité visant à maintenir la paix et la sécurité, le Gouvernement prend les décisions sur l'envoi aux frontières de personnel civil pour participer à une activité de pacification et d'envoi d'aide humanitaire (art. 9).

Le Législatif: Conseil de la Fédération et Douma.

Selon l'art. 104 de la Constitution et l'art. 14 de la Loi sur les traités, la ratification et la dénonciation des traités est pratiquée sous la forme d'une loi fédérale adoptée par la Douma.

Elle nécessite un examen obligatoire dans le Conseil de la Fédération. L'art. 15 de la Loi sur les traités fixe les traités qui doivent être soumis à ratification. Il s'agit des traités :

- a) dont l'exécution implique la modification des lois fédérales en vigueur ou l'adoption de loi nouvelles et qui établissent des règles autres que celles prévues par la loi;
- b) qui ont comme objet les droits et libertés fondamentaux des citoyens;
- c) les traités concernant la délimitation territoriale de la Fédération avec les autres Etats, y compris concernant le passage de la frontière;
- d) ceux concernant l'établissement de rapports interétatiques, la capacité de défense de la Russie, les questions de désarmement, le contrôle international du désarmement, la garantie de la paix et de la sécurité internationale;
- e) les traités relatifs à la participation de la Fédération à des unions interétatiques et à des organisations internationales, si ces traités prévoient la transfert d'une partie des attributions de la Fédération ou qu'ils établissent la prise de décisions juridiques obligatoires pour la Fédération;
- f) ceux pour lesquels il a été convenu qu'ils seraient soumis à une ratification.

Les deux chambres exercent également un contrôle politique indirect sur la conduite de la politique étrangère.

- Elles entendent en effet le message du Président sur les orientations principales de la politique étrangère (art. 84 et 100 de la Constitution) et les allocutions des dirigeants des Etats étrangers;
- *donnent au Président des conseils* sur la nomination et le rappel des représentants diplomatiques,
- *reçoivent des informations* du ministère des affaires étrangères sur les traités conclus ou la cessation d'effet des traités.
- Elles peuvent aussi donner des recommandations sur la conclusion de traités, leur cessation ou la suspension de leur effet (art. 8 et 35 de la Loi sur les traités internationaux),
- et user de l'initiative législative sur les mêmes sujets (art. 104 de la Constitution, articles 16 et 37 de la Loi sur les traités).

Le peuple.

Selon l'art. 32 de la Constitution, les citoyens ont le droit de participer au *référendum*. La Loi sur le Référendum de 1995 ne comprend pas des questions de politique étrangère, parmi les questions qui ne peuvent être soumises à référendum. Par conséquent le peuple peut participer par référendum à la définition de la politique étrangère. Le peuple peut aussi avoir l'initiative de celui-ci. Si la Cour Constitutionnelle reconnaît que les conditions d'organisation d'un référendum sont réunies, le Président est tenu de l'organiser (art. 8 et 12 de la Loi sur le référendum).

En présence d'une répartition des compétences aussi complexe, il a été nécessaire de prévoir des mécanismes de contrôle du respect de l'attribution de ces compétences. L'art. 125 de la Constitution, le Chapitre XI de la Loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle et l'art. 34 de la Loi sur les traités internationaux prévoient que *la Cour constitutionnelle règle les conflits de compétence* entre les organes fédéraux du pouvoir central ainsi qu'entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération et ceux des sujets de celle-ci en liaison avec la conclusion de traités de la Fédération si la compétence contestée est définie par la Constitution de la Fédération. Si la Cour reconnaît que l'acte ne relève pas de la compétence de l'organe du pouvoir d'Etat qui l'a promulgué, celui-ci perd son effet dès le jour indiqué par la décision.

27. SLOVAQUIE

A. Principes

- Identification

Il n'y a pas de dispositions spécifiques prévoyant les fondements juridiques et les objectifs de la politique étrangère. Cependant, vu les dispositions générales de la Constitution, il est possible de conclure à l'existence d'un certain nombre de principes. Ainsi le préambule de la Constitution se réfère *au droit inhérent des nations à l'autodétermination, et à l'importance d'une coopération pacifique et continue* avec d'autres Etats démocratiques. L'art. 1 prévoit que "la République de Slovaquie est un Etat souverain, démocratique et soumis au règne du droit. Aucune idéologie ou religion ne le lie."

Le document essentiel où sont prévus les objectifs de la politique étrangère comme le requiert la Constitution est le programme du Gouvernement (art. 113 de la Constitution).

L'art. 11 de la Constitution établit une supériorité conditionnelle des traités et autres engagements internationaux concernant les droits de l'homme et les libertés fondamentales sur le droit interne. Il faut pour cela que les droits garantis par les textes internationaux soient plus importants. Concernant les autres traités, ils ont priorité sur les lois internes, si ces dernières contiennent une clause de supériorité pour assurer une application préférentielle du traité. Si les dispositions du traité sont différentes de celles prévues dans les lois, elles s'appliquent directement. Dans certains cas par conséquent, les principes fixés par des conventions internationales pourront s'imposer lors de la détermination de la politique étrangère du pays.

Les valeurs de la démocratie et du respect des droits de l'Homme influencent indirectement la politique étrangère du pays, vu que leur respect conditionne l'admission du pays à des organisations internationales.

- Mécanismes de contrôle

Il y a tout d'abord un contrôle effectué par des organisations internationales. Ainsi par exemple, selon l'art. 8 du statut du Conseil de l'Europe et de l'art.6 de la Charte des Nations Unies, est possible l'exclusion des pays qui ne respectent pas un certain nombre de valeurs.

Selon l'art. 86 g de la Constitution le Parlement peut voter *une motion de censure* contre le Gouvernement, y compris dans l'hypothèse du non accomplissement de son programme dans le domaine de la politique étrangère. Un vote spécifique peut être fait au ministre des affaires étrangères ou tout autre membre du Gouvernement concernant son activité en la matière.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Le Conseil national de la République de Slovaquie est investi de la mission de discuter sur le programme du Gouvernement, de contrôler ses activités et "négocier" *du vote de confiance* à adopter tant vis à vis du Gouvernement que vis à vis de ses membres individuellement (art. 86 g).

Le Parlement doit encore selon l'art. 86 e de la Constitution *donner son approbation à certaines catégories de traités*: "les traités internationaux politiques, les traités économiques généraux et d'autres traités internationaux dont la mise en oeuvre requiert une loi". De même, il doit accorder son accord au retrait de ces traités ou le retrait de réserves etc.

D'ailleurs un certain nombre de matières relèvent de la compétence exclusive du Parlement. Selon l'art.86 c le Parlement consent aux traités d'union de la Slovaquie avec d'autres Etats et à la terminaison de tels traités sous la forme d'une Loi Constitutionnelle. Selon l'art. 86 k, *le Parlement déclare la guerre*, s'il y a une attaque armée contre la Slovaquie ou si les obligations internationales du pays résultant de traités de défense commune l'exigent. Enfin selon l'art. 86 section 1 le Parlement doit consentir à *l'envoi de troupes à l'étranger*.

- L'exécutif

L'organe qui est essentiellement investi du pouvoir d'élaborer les principes essentiels de la politique étrangère est le Gouvernement. Ceux-ci sont incorporés dans le programme du Gouvernement approuvé par le Parlement par le vote de confiance. Selon l'art. 119 g de la Constitution "*le Gouvernement décide collectivement des questions essentielles de la politique interne et étrangère*". Depuis 1993 *le Gouvernement est autorisé à conclure des traités internationaux, qui ne nécessitent pas l'approbation du Parlement*. Avec l'accord du Gouvernement, ses membres sont autorisés de conclure d'autres traités.

Le Président n'est pas investi du pouvoir d'élaborer les principes essentiels de la politique étrangère. Dans le cadre de ses compétences constitutionnelles, (art. 102 a à r de la Constitution) le Président conduit la politique étrangère comme prévu par la Constitution. Selon l'art. 102 a de la Constitution, il *représente* la République aux relations internationales, il *négoce et ratifie les traités* internationaux les plus importants, il *reçoit et accrédite* les ambassadeurs (b), il déclare l'état de guerre et la guerre (k).

- Le peuple

Les articles 93 à 100 du chapitre 5, deuxième partie de la Constitution prévoient la possibilité d'organiser un référendum. Selon l'art. 93 section 1, *un référendum obligatoire doit confirmer les dispositions constitutionnelles concernant la formation d'une union de la Slovaquie avec d'autres Etats ou la sécession de la Slovaquie d'une telle union*.

Un référendum facultatif peut être organisé sur résolution du Parlement ou après une pétition soumise par 350 000 citoyens. Selon l'art. 95 de la Constitution, c'est le Président de la République qui déclare le référendum. Selon l'art. 93 section 3, "ne peuvent être soumises au référendum les questions relatives aux droits, libertés, taxes, devoirs ou les questions budgétaires nationales". L'art. 93.2 de la Constitution stipule que "un référendum peut aussi être utilisé pour décider de questions cruciales pour l'intérêt public". Le Président ne proclame un référendum qu'après avoir examiné si les conditions constitutionnelles pour cela sont respectées. De plus l'art. 27 section 1 de la Constitution prévoit *le droit de pétition*.

En général il n'y a pas de contrôle sur la conduite de la politique étrangère. Cependant *en cas de conflit de compétences, la Cour Constitutionnelle trancherait le problème* (art. 126 de la Constitution). De même en présence d'un problème d'interprétation des dispositions constitutionnelles concernant les compétences dans le domaine de la politique étrangère, la Cour Constitutionnelle donne l'interprétation qui s'impose (art. 128 section 1 de la Constitution).

28. SLOVENIE.

A. Principes

- Identification

Selon la Constitution les lois et les règlements sont élaborés dans le respect des traités et *des principes généralement acceptés du droit international*. La Loi sur les affaires étrangères régit la conduite des affaires étrangères. Les valeurs telles que *la démocratie, l'Etat de droit, la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* sont à la base de l'Etat, selon la Constitution, qui, en tant que norme suprême s'impose à toutes les autorités.

La volonté de la Slovaquie de participer au processus d'intégration européen et de s'assurer un statut de membre associé de l'Union Européenne influencent sa législation dans le sens d'une harmonisation avec les standards européens.

- Mécanismes de contrôle

La Cour Constitutionnelle décide de la conformité des lois et règlements avec les traités ratifiés et les principes généraux du droit international. De même, elle est compétente de décider en matière de plaintes individuelles concernant la violation des droits de l'Homme et des libertés fondamentales par des actes personnels. Enfin il peut aussi lui être demandé de statuer sur *la conformité d'un traité qui est en cours d'adoption avec la Constitution*. Son opinion sera obligatoire pour le Parlement. La Cour ne s'est pas encore prononcée sur la possibilité d'apprécier la conformité d'un traité déjà ratifié avec la Constitution. Mais elle a déjà jugé qu'il relève de sa compétence d'apprécier la conformité avec la Constitution de traités ratifiés par un règlement.

Un contrôle juridictionnel des actions menées dans le cadre de la politique étrangère ne peut avoir lieu qu'en cas d'erreur, de crime ou d'acte dommageable. Des actions peuvent ainsi être intentées contre le Premier Ministre, ou tout autre ministre et le Président de la République.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Le Parlement définit les principes essentiels de la politique étrangère. Il ratifie les traités. Il adopte des résolutions, des recommandations, des déclarations, des opinions des décisions, il nomme et lève de leurs fonctions les membres des délégations permanentes du pays auprès des organisations internationales. Le comité des affaires étrangères du Parlement confirme l'initiative de la conclusion d'un traité et donne ses suggestions. Lors de la phase des négociations, la délégation donne des rapports au comité. Après la signature du traité, le comité décide de proposer ou non sa ratification au Parlement. Le Parlement peut d'ailleurs déclencher la procédure d'amendement ou de dénonciation d'un traité international.

- L'exécutif

Le Président a une fonction de représentation. Il accrédite et révoque les ambassadeurs du pays à l'étranger et il accepte les lettres de créance des représentants étrangers. Il délivre les documents de ratification.

Le Gouvernement et le ministre des affaires étrangères assurent la bonne formulation et la mise en oeuvre de la politique étrangère en conformité avec les principes définis par le Parlement. Le Gouvernement prend l'initiative de la signature d'accords internationaux et *prend en charge les négociations*. Il ratifie les protocoles, les programmes et autres instruments similaires qui ne contiennent pas d'obligations additionnelles et qui sont conclus en vue de mettre en oeuvre des traités conclus. Le Gouvernement est responsable devant le Parlement.

- Le peuple

Les citoyens peuvent initier une procédure d'amendement de la Constitution et *proposer des lois*. Dans certains cas (si un nombre important de citoyens a signé une pétition en ce sens) l'assemblée nationale doit proclamer l'organisation d'un *référendum*. Il n'y a que peu de sujets *qui ne peuvent faire l'objet d'un référendum*. Il en va ainsi de *la mise en oeuvre d'un traité*. Le Parlement peut aussi organiser un référendum consultatif sur un sujet d'une importance majeure. Les résultats de ce référendum seront obligatoires.

29. ESPAGNE

A. Principes

- Identification

Il n'y a que très peu de principes guidant la politique étrangère de l'Etat. La Constitution ne mentionne que le principe du *règlement pacifique des différends et le principe de coopération entre les pays* (articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies). Et elle ne le fait que dans le préambule, ce qui affaiblit leur portée juridique. De plus les termes employés sont très généraux.

Cependant il est possible de trouver d'autres articles pouvant être considérés comme une orientation indirecte de la politique étrangère:

a) L'art. 11.1 de la Constitution *permet la conclusion de traités de double nationalité avec les pays ibéro-américains* ou avec des pays ayant ou ayant eu des liens particuliers avec l'Espagne. Cette autorisation n'étant pas juridiquement nécessaire, elle doit être considérée comme visant à promouvoir une action politique en ce sens.

b) L'art. 13.2 se réfère aux traités par lesquels on peut octroyer le *droit de vote aux élections municipales* aux nationaux de pays signataires. La concession doit être faite de façon réciproque.

c) L'art. 42 oblige les pouvoirs publics à veiller à la *sauvegarde des droits économiques et sociaux des travailleurs se trouvant à l'étranger*.

d) Enfin l'art. 56, en faisant du Roi le plus haut représentant de l'Etat dans les relations internationales, donne une importance particulière aux relations avec "les nations de sa communauté historique". Cet article a été interprété comme une incitation de la part du constituant au développement des relations avec l'Amérique latine.

La Constitution ne mentionne pas des valeurs telles que *la démocratie, les droits de l'Homme ou l'Etat de droit* qui régiraient la politique étrangère, mais l'art. 95.1 de la Constitution qui interdit de façon explicite la signature de traités contenant des clauses contraires à la Constitution d'une part, et d'autre part l'importance de ces valeurs en droit interne, sont un argument qui *favorise une politique étrangère cherchant à satisfaire aux principes et valeurs consacrés par la Constitution*. Des normes infra-constitutionnelles interviennent aussi dans la définition des fondements juridiques de la politique étrangère, surtout concernant l'organisation des activités de l'Etat sur la scène internationale.

Selon l'art.96.1 de la Constitution les traités internationaux conclus en bonne et due forme font partie de l'ordonnancement juridique interne après avoir été publiés officiellement en Espagne. Selon l'art. 96.1 les traités ne peuvent être modifiés autrement que par les mécanismes prévus par ces traités.

- Mécanismes de contrôle

Le *Tribunal Constitutionnel* peut intervenir dans la dernière phase du processus d'approbation des traités pour contrôler leur conformité à la Constitution (art. 95.2).

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Les deux chambres interviennent différemment et dans des conditions de majorité différentes selon les traités. Selon les articles 93 et 94 de la Constitution *les traités doivent être acceptés par les deux chambres lorsque*:

- a) ils permettent à des institutions ou des organisations internationales d'exercer des compétences dérivant de la Constitution;
- b) ils ont un caractère politique ou militaire, ils concernent l'intégrité du territoire national, ou les droits et libertés fondamentales, ceux impliquant des obligations financières et ceux qui demandent une modification de la loi ou une dérogation ou exigent des mesures particulières pour leur mise en application. Les chambres doivent être immédiatement *informées de tous les autres traités ou accords* (art. 94.2).

Officiellement c'est le Parlement qui, en raison de ses fonctions législative et de contrôle, détermine les principes généraux de la politique étrangère. Cependant, aucune disposition constitutionnelle n'exige explicitement que les lignes directrices de celle-ci soient fixées par le Parlement. Dans la pratique c'est le Gouvernement qui, dans l'exercice de ses fonctions de responsable de la politique étrangère en fixe les principes.

- L'exécutif

La Constitution de 1978 a démocratisé la mise en oeuvre de la politique étrangère. Le Roi est certes le plus haut représentant de l'Etat dans les relations internationales (art. 56.1 de la Constitution). Cependant c'est au Gouvernement qu'est donné le rôle d'administrateur principal de la matière. De plus est établie toute une gamme de contrôles, tant à caractère politique, à travers le Parlement, que juridique, au moyen de la juridiction constitutionnelle.

Selon l'art. 63 de la Constitution c'est *le Roi qui exprime le consentement de l'Etat à être lié par les traités* internationaux. Selon la doctrine majoritaire cette mention se limite aux accords qui ont reçu l'approbation du Parlement. Le Roi *accrédite les ambassadeurs* et les autres représentants diplomatiques, *déclare la guerre et la paix avec l'autorisation préalable des cortes*.

L'initiative en matière de conclusion de traités revient exclusivement au *Gouvernement* qui, selon l'art. 97 de la Constitution, "*dirige la politique intérieure et extérieure*". La négociation des traités relève du ministère des affaires étrangères.

- Le peuple

L'art. 87 *interdit les initiatives législatives directes* des citoyens dans les domaines à caractère international. Rien n'empêche cependant la tenue d'un *référendum* en la matière. C'est ainsi qu'en 1978 a été tenu un référendum demandant aux citoyens si l'Espagne devait demeurer membre de l'OTAN.

- Les collectivités décentralisées

L'art. 149.1.3 *inclut les relations internationales dans les compétences revenant exclusivement à l'Etat*. Après une première interprétation à la lettre de cet article, qui a été sévèrement critiquée par la doctrine, le Tribunal Constitutionnel a réduit le champ des compétences exclusives de l'Etat. Le raisonnement est que l'intégration de l'Espagne dans le monde et à l'Union Européenne

en particulier, fait que les relations internationales peuvent toucher n'importe quel sujet, ce qui pourrait vider en pratique de leur importance les compétences accordées par la Constitution aux *communautés autonomes*.

Elles peuvent dans certains cas et sans affaiblir les prérogatives du Gouvernement, *demandeur à ce dernier à négocier des traités*. Cependant les communautés autonomes ne peuvent pas essayer d'obtenir un statut international, *ni conclure des traités liant juridiquement l'Etat*. D'autre part le Gouvernement est *obligé d'informer les communautés de la négociation et de la signature d'un traité pouvant avoir des répercussions* dans des domaines qui concernent particulièrement les communautés.

30. SUISSE

A. Principes

- Identification

Les axiomes traditionnels de la politique étrangère sont:

a) *la neutralité*. C'est la seule dont il est fait mention dans la Constitution (dans les dispositions traitant des tâches respectives des pouvoirs législatif et exécutif et non pas concernant la politique étrangère)⁴³. Il s'agit du principe de non ingérence dans une guerre entre deux Etats, qui a fait l'objet d'adaptations (possibilité de participation de la Suisse à des sanctions multilatérales, participation à des actions contre des menaces qui ne peuvent être écartées que par la coopération).

b) *la solidarité*. C'est la solidarité humanitaire et la solidarité de coopération du point de vue économique et social. Ce principe atténue celui de la neutralité pour éviter la qualification du pays comme "Etat égoïste".

c) *l'universalité*. Il s'agit de l'entretien de relations diplomatiques avec tous les Etats, de contacts en matière de coopération et l'adhésion à des organisations internationales à caractère universel;

d) *la disponibilité*. Est visée ici l'offre de bons services aux Etats ou organisations internationales qui en font la demande.

L'art. 2 de la Constitution énonce *quatre buts* de la Confédération, qui doivent être ceux de la politique intérieure comme extérieure:

- a) assurer *l'indépendance* du pays,
- b) maintenir *la tranquillité et l'ordre* à l'intérieur,
- c) protéger *la liberté et les droits* des confédérés,
- d) accroître *la prospérité commune* des confédérés.

Dans son rapport sur la politique étrangère dans les années '90, le Conseil fédéral s'est efforcé à définir les objectifs de son action en matière de politique étrangère en se référant expressément à l'art. 2 de la Constitution, et dans l'intention de donner un souffle nouveau en la matière. Cinq axes ont ainsi été présentés:

- a) Le maintien et la promotion de la sécurité et de la paix,
- b) l'engagement en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit,
- c) l'accroissement de la prospérité commune,
- d) la promotion de la cohésion sociale,
- e) la préservation du milieu naturel.

Il s'agit ici de textes qui ont pour fonction surtout de mettre en oeuvre la politique étrangère. Il ne s'agit pas de principes qui s'imposent aux acteurs de la politique étrangère lors de la définition de celle-ci.

Les *traités* font partie intégrante du droit interne. Dans la mesure où ils fixent des principes ou des objectifs de la politique étrangère, ils sont donc *obligatoires*. Mais la Suisse ne fait pas partie d'organisations internationales d'intégration. Du point de vue politique la Suisse suit les orientations de l'ONU, même si elle n'en est pas membre; l'Union Européenne,

⁴³ Article 85 chiffre 6 et article 102 chiffre 9.

l'eurocompatibilité est aussi un des principes qui en pratique influencent la fixation de la politique étrangère suisse; le Conseil de l'Europe. Les valeurs telles que la démocratie, les droits de l'Homme et l'Etat de droit s'imposent aux organes de l'Etat y compris lorsqu'ils agissent sur la scène internationale.

- Mécanismes de contrôle

Il y a des mécanismes de contrôle et de protection des droits de l'Homme prévus par le droit interne ou par des traités. La violation d'un traité peut être invoquée devant tout juge, pourvu que la disposition soit self executing, ce qui, par exemple, n'est pas le cas pour les droits économiques et sociaux.

Les actes internes relevant du domaine de la politique étrangère (autorisations de ratifier) peuvent être attaqués devant le Tribunal fédéral pour violation d'un droit politique ou constitutionnel. Cependant l'existence d'un tel contrôle est fonction de la nature de l'acte incriminé. En effet l'art. 113 al.3 interdit au Tribunal de revoir la constitutionnalité des lois fédérales et il n'y a pas de limite autonome à la révision de la Constitution. L'autorisation de ratifier un traité décidée suite à une consultation populaire échappe au contrôle du Tribunal.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Quant à la conclusion des traités.

A l'Assemblée générale appartient la compétence de *conclure des traités* et des alliances, (art. 85 chiffre 6). En principe l'exécutif négocie et signe les traités, *alors que le législatif autorise leur ratification.*

Quant aux directives de politique étrangère.

Les principes fondamentaux de la politique étrangère sont formulés par le Conseil fédéral. Ses messages sont certes présentés au Parlement, mais ne requièrent pas d'approbation formelle.

Quant à l'adoption d'actes unilatéraux.

Il n'y a a priori aucune limite. Comme l'art. 113 al.3 fait obligation au Tribunal fédéral d'appliquer les traités ratifiés par le Parlement, on déduit que ceux *dénoncés* par lui ne peuvent plus être appliqués, même si le Conseil fédéral n'a pas exécuté une telle décision.

- L'exécutif

A l'Assemblée générale appartient la compétence de conclure des traités et des alliances, et *au Conseil fédéral appartient la conduite des relations extérieures* (article 85 chiffre 6 et article 102 chiffre 8). En principe *l'exécutif négocie et signe les traités*, alors que le législatif autorise leur ratification. *Le Conseil fédéral peut cependant ratifier seul* les accords en forme simplifiée (traités d'importance mineure, traités provisoires, traités qui ne créent pas de nouvelles obligations). Le Conseil fédéral peut seul *dénoncer les traités*, y compris, en théorie, ceux ratifiés par l'Assemblée fédérale et *retirer des réserves* sans le concours du Parlement.

Les principes fondamentaux de la politique étrangère sont formulés par le Conseil fédéral. Ses messages sont certes présentés au Parlement, mais ne requièrent pas d'approbation formelle. Le Gouvernement définit et met en oeuvre la politique étrangère. Il conduit les relations extérieures.

Le régime est collégial en ce sens que *le chef de l'Etat* est un *primus inter pares*, il ne joue donc aucun rôle particulier dans la formulation de la politique étrangère.

- Le peuple

La ratification de certains traités internationaux est, selon la nature du traité, soumise au *référendum*. La Suisse connaît *l'initiative populaire* en ce sens qu'un nombre suffisant de citoyens peut proposer la modification de la Constitution. Ainsi dernièrement il y a eu plusieurs initiatives populaires tendant à durcir la politique d'immigration.

Il y a deux types de référendum: celui obligatoire qui s'adresse au peuple et aux cantons et celui facultatif qui s'adresse au peuple seulement et qui n'est organisé que si un nombre suffisant de citoyens le demande. *L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales* est soumise à l'approbation du peuple et des cantons, soit le référendum obligatoire. *La ratification des traités d'une durée indéterminée, l'adhésion à une organisation internationale, la ratification de traités entraînant une unification multilatérale du droit ou d'autres traités* peuvent être soumis au référendum.

- Les Collectivités décentralisées

La Confédération est en vertu de l'art. 8 de la Constitution fédérale la seule compétente pour conclure avec des Etats étrangers des traités et des alliances. L'art. 9 prévoit cependant une exception au profit des cantons, mais d'une importance réduite. En effet les cantons ne peuvent conclure que des traités d'importance locale ou de moindre importance et ils doivent être approuvés par le Conseil fédéral, qui peut s'opposer à leur ratification ou les conclure en son propre nom, s'ils ont une importance nationale. Le projet de réforme de la Constitution actuellement en cours réserve aux cantons la possibilité de conclure des traités dans les domaines de leur compétence. Cette disposition semble dès lors moins restrictive que l'actuel art. 10.

31. SUEDE

A. Principes

- Identification

La conduite de la politique étrangère et la définition des principes qui la régissent ne font pas l'objet de dispositions légales. Même la politique traditionnelle de *neutralité* de la Suède, pouvant être résumée comme "la non participation à des alliances en temps de paix, pour éviter l'immixtion en temps de guerre", ne trouve une base juridique ni dans le droit interne, ni dans le droit international. D'ailleurs le droit international ne fait partie du droit interne qu'après réception.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Selon l'art. 6 de la Réglementation sur le Gouvernement, celui-ci doit, *avant la prise de décision, consulter le comité des affaires étrangères du Parlement sur tous les sujets de politique étrangère d'une importance majeure.*

Selon l'art. 1 chapitre 10 de la Réglementation sur le Gouvernement, celui-ci ne peut conclure aucun *traité* sans le *consentement du Parlement*, si l'accord suppose l'amendement ou l'abrogation d'une loi, ou l'adoption d'une nouvelle loi, ou si le traité concerne un sujet qui relève du pouvoir de décision du Parlement. De même, le Gouvernement ne peut conclure aucun autre traité créateur d'obligations internationales pour la Suède sans l'accord du Parlement, si l'accord est d'une importance majeure. Les mêmes règles s'appliquent concernant l'engagement de la Couronne à toute autre obligation internationale et la dénonciation d'un accord ou d'un engagement international.

- L'exécutif

Le Roi représente la Suède. Il a des fonctions protocolaires et cérémoniales. En tant que chef de l'Etat il est tenu informé par le Gouvernement concernant les affaires de la couronne.

Le Gouvernement est responsable de la détermination de la politique étrangère sous le contrôle politique, législatif et financier du Parlement. Le Gouvernement conclut les traités avec d'autres Etats et avec des organisations internationales selon l'art. 1, chapitre 10 de la Réglementation sur le Gouvernement. Selon l'art. 9, il peut engager les forces armées en vue de faire face à une attaque contre la Couronne. Mise à part cette hypothèse, l'engagement des forces armées n'est possible qu'après accord du Parlement, que si une loi le permet ou si cela est prévu par un traité approuvé par le Parlement. Aucune déclaration de guerre ne peut être faite sans le consentement du Parlement sauf en cas d'attaque armée. Cependant, le Gouvernement peut autoriser l'utilisation de la force en conformité avec le droit international pour éviter une violation du sol suédois.

- Le peuple

Le peuple peut être consulté par référendum sur des sujets concernant la politique étrangère, comme ce fut le cas du *référendum* sur l'adhésion à l'UE.

32. TURQUIE

A. Principes

- Identification

Dans le préambule de la Constitution qui a la même valeur juridique que celle-ci est répétée l'expression du fondateur de la Turquie moderne Kemal Atatürk "paix chez nous, paix dans le monde". Selon l'art. 16 les droits fondamentaux et les libertés des étrangers peuvent être restreints par la loi en conformité avec le droit international. *L'art. 92 limite le pouvoir du Parlement de déclarer la guerre ou d'envoyer des forces armées à l'étranger dans des situations réputées légitimes selon le droit international.* Selon l'art.90 les accords internationaux en vigueur ont la même force que la loi. Dans cette mesure ils peuvent aussi influencer la détermination des principes ou objectifs de la politique étrangère.

La démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'Homme sont parmi les principes essentiels de la République turque, énumérés dans l'art. 2 de la Constitution et par conséquent la conduite de la politique étrangère devrait aussi s'inscrire dans le respect de ces principes.

- Mécanismes de contrôle

Il n'y a aucun mécanisme de contrôle spécifique du respect des valeurs précitées dans le cadre de la politique étrangère. Il n'y a pas la possibilité de saisir la *Cour Constitutionnelle* pour faire examiner la constitutionnalité des traités déjà ratifiés.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Le Parlement contribue aussi à la détermination de la politique étrangère par son pouvoir de *ratification des traités. Certains traités cependant prennent effet sans l'approbation du Parlement.* Il s'agit d'accords concernant les relations économiques, commerciales et techniques et couvrant une période d'un an maximum, pourvu qu'ils n'impliquent aucun engagement financier pour l'Etat et qu'ils ne portent pas atteinte au statut des individus ou aux droits de propriété des citoyens turques à l'étranger. *Le Parlement doit avoir connaissance de ces accords* dans les deux mois qui suivent leur promulgation. De même, les accords concernant la mise en oeuvre d'un traité déjà ratifié et les accords économiques, commerciaux, techniques ou administratifs conclus sur la base d'une autorisation légale ne requièrent pas une approbation parlementaire.

Le Parlement ne peut *pas adopter des directives obligatoires en matière de politique étrangère.* Il peut cependant prendre une résolution exprimant ses vues, mais sans force de loi. D'autre part, le Parlement ne peut entreprendre une action unilatérale dans la cadre de la politique étrangère. Le *contrôle* parlementaire s'exerce par voie de questions, de débats généraux, d'interpellations et d'enquêtes parlementaires.

- L'exécutif

La conduite de la politique étrangère est de la responsabilité du *Conseil des ministres.* Le ministre des affaires étrangères joue dans le cadre de la détermination des principes de la politique étrangère un rôle particulier.

Le Président (art. 104) *ratifie et promulgue* les traités et *accrédite* les représentants de la Turquie à l'étranger, mais ce sont là de prérogatives formelles exercées conjointement avec le Conseil des ministres.

33. UKRAINE

A. Principes

- Identification

Selon l'art. 28 de la Constitution, l'Ukraine conduit sa politique étrangère en poursuivant des objectifs, des tâches et des principes fixés par la Constitution. Selon "les directions essentielles en matière de politique étrangère": "*l'Ukraine établit des relations bilatérales et multilatérales avec d'autres Etats basées sur les principes de la libre volonté, du respect mutuel et des avantages mutuels, de l'égalité et de la non interférence aux affaires intérieures*". Les traités régulièrement ratifiés font partie de la législation nationale de l'Ukraine selon l'art. 17 de la Loi sur les Traités.

Selon l'art. 1.2 de l'Accord constitutionnel, le principe de l'Etat de droit est applicable en Ukraine. Selon les "directives essentielles en matière de politique étrangère" (art. 2 points 6 et 7), l'Ukraine respecte fermement les standards internationaux en matière de droits de l'Homme et assure les droits des minorités nationales. Elle reconnaît le fait que l'adhésion aux droits de l'Homme n'est pas seulement une question des affaires internes des Etats.

- Mécanismes de contrôle

Le Parlement exerce un contrôle dans le domaine de la protection des droits de l'Homme. La *Cour constitutionnelle* qui devrait assurer le contrôle du respect à la Constitution des actes pris dans le cadre de la politique étrangère n'a pas encore été mise en place.

B. Mise en oeuvre

- Le législatif

Selon l'art. 17 de l'Accord constitutionnel, le Parlement exerce le contrôle du respect des droits de l'Homme. *Il examine les rapports annuels du Président en matière de politique étrangère. Il ratifie, dénonce et annonce la conclusion de traités ou l'accession de l'Ukraine à ceux-ci.*

- L'exécutif

Le Président est le garant de la souveraineté, de l'indépendance, de l'inviolabilité des frontières, de la sécurité nationale, du respect de la Constitution et des lois, des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (art. 24.1). Selon l'art. 19 de l'Accord Constitutionnel (entre le Président et le Parlement, qui fait partie intégrante de la Constitution) le Président de l'Ukraine est le chef de l'Etat et le chef de l'exécutif. Il *représente* l'Ukraine dans les relations extérieures. Selon l'art. 24.14 de l'Accord Constitutionnel, le Président *met en oeuvre* la politique étrangère, *il conduit les négociations et signe les traités* de l'Ukraine, *il nomme et rappelle les représentants diplomatiques, il accepte les lettres de créance* des diplomates étrangers et selon le paragraphe 16, il décide de la reconnaissance d'Etats tiers. Il peut conduire des négociations internationales et signer des traités sans être investi d'un mandat particulier.

Le Gouvernement (Cabinet des ministres) met en oeuvre dans le cadre de ses compétences les droits et libertés des citoyens (art. 31.3). L'art. 31 de l'Accord constitutionnel détermine les pouvoirs du Gouvernement en matière de politique étrangère. Le Cabinet des Ministres:

- assure la *mise en oeuvre* de la politique étrangère conformément à la Constitution et aux lois;

- assure la souveraineté de l'Etat, la sécurité nationale et la défense, son intégrité territoriale et son indépendance économique.

Le ministre des affaires étrangères est chargé selon l'art. 15 de la Loi:

- de la supervision du respect des engagements internationaux de l'Ukraine,
- d'informer le Président en cas de non respect des obligations internationales du pays.

- Le peuple

Selon l'art. 2 de l'Accord Constitutionnel le peuple est la seule source de pouvoir et l'exerce directement par *référéndum* et indirectement par le système des autorités locales qui assurent leur propre gestion. Selon l'art. 5 de la Constitution les questions les plus importantes de la vie de l'Etat sont soumises à un référendum. Les citoyens peuvent avoir *l'initiative* d'un référendum populaire.