

Strasbourg, le 13 janvier 2000

<cdl\doc\2000\cdl-inf\inf3f.doc>

CDL-INF (2000) 3

Or. F.

LES ENTITES FEDEREES ET REGIONALES ET LES TRAITES INTERNATIONAUX

**Rapport adopté par la Commission
lors de sa 41^e réunion
(Venise, 10-11 décembre 1999)**

Lors de sa 38e réunion (mars 1999), la Commission européenne pour la démocratie par le droit a adopté un questionnaire sur les entités fédérées et régionales et les traités internationaux. Ce questionnaire a été envoyé aux membres et observateurs des Etats fédéraux, des Etats régionaux et des Etats dont un territoire dispose d'une autonomie particulière. Des réponses ont été reçues en provenance de treize Etats¹. La présente étude met l'accent sur les éléments principaux de ces réponses, qui font également l'objet d'un tableau comparatif diffusé en même temps que ce document. L'étude de la Commission s'inscrit parallèlement aux travaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur les régions à pouvoir législatif.

De manière générale, le terme «entités» désignera dans ce rapport les collectivités publiques inférieures à l'Etat, qu'il s'agisse d'Etats fédéraux ou de régions, y compris les régions autonomes des Etats unitaires.

A. Introduction

Le continent européen vit actuellement des mutations de caractère à la fois centrifuge et centripète. Un mouvement tendant à accorder davantage de compétences aux collectivités publiques inférieures à l'Etat et, plus spécifiquement, le développement du fédéralisme et du régionalisme, coïncide avec le développement de la construction européenne. Dans ce contexte de multiplication des niveaux de pouvoir, la *répartition des compétences* devient une question toujours plus fondamentale du droit constitutionnel.

Parallèlement, les *relations internationales* acquièrent une importance toujours plus grande. Les confier uniquement à l'Etat central, conformément à une tendance traditionnelle, a un effet beaucoup plus centralisateur aujourd'hui qu'il y a encore un demi-siècle. En outre, la coopération transfrontalière se développe et nécessite le règlement de certaines questions à un niveau à la fois international et infra-étatique.

C'est pourquoi, la question de la *répartition des compétences dans le domaine des relations internationales* a aujourd'hui acquis une importance nouvelle et se pose dans tous les Etats fédéraux, régionaux ou comportant une région autonome. De manière classique, elle concerne tout d'abord les traités internationaux, auxquels la plus grande partie du rapport sera consacrée. Celui-ci examinera donc d'abord la répartition des compétences conventionnelles (ou compétences matérielles) entre Etat central et entités (par. B), puis celle des compétences formelles (par. C), avant de s'intéresser aux exemples concrets de traités des entités (par. D). Cependant, la participation des entités au processus conventionnel ne concerne pas que leurs propres traités, mais aussi les traités de l'Etat central: les entités peuvent être appelées à participer au processus préalable à leur conclusion, en étant consultées voire en intervenant dans la négociation (par. E); en outre, elles peuvent être amenées à adopter leurs dispositions d'exécution ou même à les incorporer (par. F). Outre l'aspect conventionnel, le rapport s'intéressera à la participation des entités aux activités des organisations internationales et supranationales, qui revêt une importance toujours plus grande (par. G), avant d'aborder très brièvement les questions spécifiques de la délégation des compétences conventionnelles et du règlement des différends relatifs aux traités des entités (par. H).

¹ Argentine, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Canada, Danemark, Finlande, Allemagne, Italie, Portugal, Suisse, Ukraine, Etats-Unis.

B. La compétence conventionnelle des entités

1. La compétence matérielle

Dans les chapitres qui suivent, il sera question de la compétence matérielle de conclusion des traités internationaux, qui est l'équivalent, en matière conventionnelle, de la compétence législative dans le domaine des actes normatifs unilatéraux.

a. Principe et fondement juridique

Plusieurs Etats qui ont répondu au questionnaire reconnaissent à leurs entités une compétence conventionnelle matérielle (*Argentine, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Allemagne, Suisse*). Le *Canada*, la *Finlande*, l'*Italie*, le *Portugal*, l'*Ukraine* et les *Etats-Unis* l'excluent.

Toutefois, aux *Etats-Unis*, les Etats peuvent conclure des arrangements («agreements» ou «compacts») avec des Etats étrangers². Aucune distinction claire n'a été effectuée à ce jour entre les arrangements et les traités. En *Italie*, un décret du Président de la République autorise les régions à prendre l'initiative d'actions de promotion à l'étranger ainsi que d'autres activités qui ont des implications à l'étranger, avec l'accord du Gouvernement. Au *Canada*, sur la base d'un accord culturel franco-canadien, conclu par l'autorité fédérale en 1965, le Québec (et toute autre province) peut, à l'intérieur des cadres établis par l'accord, conclure à son tour des ententes (mais pas des traités) directement avec la France.

Dans presque tous les Etats concernés, le fondement juridique de la compétence internationale des entités est la constitution³. La seule exception est le *Danemark*, où la compétence internationale des Féroé et du Groenland découle des lois sur l'autonomie de ces régions. En *Belgique*, les normes constitutionnelles sont complétées par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ainsi que par plusieurs «accords de coopération» conclus entre l'Etat fédéral et les régions ou communautés.

b. Le partage des compétences conventionnelles matérielles

La constatation que, dans tel ou tel pays, il existe une compétence conventionnelle matérielle des entités, n'est qu'une première indication, et il convient d'examiner plus en détail ce qu'une telle compétence recouvre. En effet, sa portée varie beaucoup selon les Etats.

aa. La solution la plus favorable aux entités est le parallélisme des compétences. Dans ce cas de figure, les entités, comme l'Etat central, ont des compétences conventionnelles matérielles dans les mêmes domaines que ceux où elles ont une compétence législative interne, sous réserve des clauses spéciales d'attribution des compétences conventionnelles. Seuls deux des Etats qui ont répondu pratiquent le parallélisme des compétences. En *Belgique*, le principe qui a guidé le constituant est un parallélisme aussi total que possible⁴. L'*Argentine* pratique aussi le parallélisme des compétences. Celui-ci connaît toutefois des limites: les conventions internationales conclues par les provinces ne doivent pas être incompatibles avec la politique extérieure de la nation, toucher des facultés déléguées au

² Art. I, § 10 Cst.

³ Les dispositions pertinentes sont citées dans le paragraphe suivant, sur le partage des compétences conventionnelles.

⁴ Art. 167 de la Constitution (ci-après: Cst.)

gouvernement fédéral ou le crédit public de la nation. En outre, les provinces ne doivent pas conclure des traités de nature politique.

Le parallélisme des compétences peut apparaître simple conceptuellement. En réalité cependant, il peut entraîner une situation juridique complexe. En effet - et cela est illustré par la pratique *belge* -, trois situations peuvent se présenter:

- a. le traité ressortit uniquement à la compétence de l'Etat central;
- b. le traité ressortit uniquement à la compétence des entités;
- c. le traité ressortit à la fois à la compétence de l'Etat central et à celle des entités.

Dans les deux premiers cas, l'on a affaire à un traité exclusif, qui ne pose pas de question particulière. Par contre, dans le troisième cas, mentionné sous c., et qui est très fréquent dans un Etat comme la Belgique du fait de la complexité du partage des compétences internes, l'on a affaire à un traité mixte, qui devra être approuvé par les organes compétents de l'Etat central et des entités.

bb. Dans d'autres Etats par contre, l'Etat central dispose d'une compétence conventionnelle matérielle générale, tandis que les entités peuvent conclure des traités dans leur domaine de compétences interne. Tel est le cas en *Autriche*⁵ et en *Suisse*⁶. Conformément au principe de la force dérogatoire (primauté) du droit fédéral, les Länder ou les cantons ne peuvent toutefois pas conclure de traités qui aillent à l'encontre d'un traité fédéral; en d'autres termes, la conclusion par le pouvoir central d'un traité dans une matière relevant de la compétence interne des entités prive celles-ci de la compétence conventionnelle matérielle dans ce domaine. Une situation analogue se présente aux *Etats-Unis* en ce qui concerne les arrangements.

cc. La Constitution *allemande* prévoit que, «dans la mesure de leur compétence législative, les Länder peuvent, avec l'approbation du gouvernement fédéral, conclure des traités avec des Etats étrangers»⁷. Dès l'adoption de cette disposition, sa portée a été controversée. D'après certains, elle consacrait le parallélisme des compétences législatives internes et des compétences conventionnelles, tandis que d'autres soutenaient au contraire que l'Etat fédéral disposait d'une compétence conventionnelle matérielle générale, les Länder n'étant compétents que s'il ne concluait pas de traité (cf. la situation étudiée ci-dessus de l'Autriche et de la Suisse). Un *modus vivendi*, intitulé «accord de Lindau», conclu en 1957 entre la Fédération et les Länder, a permis de résoudre la question en pratique. Cet accord prévoit entre autres que, quand la Fédération conclut des traités qui, de l'avis des Länder, touchent à leurs compétences législatives exclusives, le consentement des Länder est nécessaire avant que le traité ne devienne obligatoire en droit international. Notons que la constitutionnalité de l'accord n'est pas reconnue de manière unanime.

dd. La solution appliquée en *Bosnie-Herzégovine* est spécifique. L'Etat est compétent en matière de politique étrangère, tandis que les entités ont la compétence de conclure des traités séparés avec les Etats limitrophes. Les relations spéciales avec les Etats limitrophes doivent être conformes à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine. En outre, les entités peuvent conclure d'autres traités avec l'accord de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine. Cet accord peut être spécial ou, au contraire, général, en ce sens qu'une loi dispense certains types d'accords de l'approbation parlementaire.

⁵ Art. 16.1 et 10.1+ 3 Cst.

⁶ Art. 54-56 Cst.

⁷ Art. 32.3.

ee. Enfin, au *Danemark*, l'Etat central dispose d'une compétence générale, tandis que les possibilités de traités des seules entités (autonomes) sont limitées. Il s'agit d'arrangements administratifs, c'est-à-dire de traités internationaux de caractère technique, avant tout de protocoles en matière de pêche avec les autres Etats nordiques. D'autres traités - relatifs pour l'essentiel au commerce et aux pêcheries - sont négociés à la fois au nom de l'Etat et des régions autonomes⁸.

c. Une limitation du choix des co-contractants ?

La plupart des Etats qui admettent la capacité internationale de leurs entités ne limitent pas le choix des co-contractants. Il peut donc s'agir aussi bien d'Etats, limitrophes ou non, que d'entités infra-étatiques ou d'organisations internationales (*Argentine, Belgique, Allemagne, Suisse*). (Tout au plus peut-on signaler que des traités sur le transfert de droits de souveraineté par des Länder allemands à des institutions de voisinage frontalier⁹ ne peuvent être conclus qu'avec des institutions transfrontalières de régions frontalières). En *Bosnie-Herzégovine*, les relations bilatérales spéciales ne sont admises qu'avec les Etats limitrophes. Au *Danemark*, la plupart des accords des régions autonomes sont conclus avec des pays nordiques, même si cela n'est pas une obligation juridique. La Constitution *autrichienne*¹⁰ n'autorise par contre les entités à conclure des traités qu'avec les Etats limitrophes ou les régions limitrophes de ces Etats. Enfin, au *Canada*, les provinces ne peuvent conclure des traités, mais uniquement des ententes avec la France, dans le cadre de l'Accord culturel franco-canadien.

Dans un ordre d'idées voisin, il convient de se demander si la compétence conventionnelle matérielle des entités concerne aussi bien les traités multilatéraux que les accords bilatéraux. La réponse est positive dans tous les Etats qui reconnaissent la compétence conventionnelle matérielle des entités, à l'exception du *Danemark*. Dans ce pays, il faut réserver un cas particulier: dans les affaires qui relèvent de la compétence de l'Union européenne (dont les deux régions autonomes, les Iles Féroé et le Groenland, ne font pas partie), il se peut que le Danemark s'engage sur le plan international uniquement au nom de l'une des régions autonomes (ou des deux).

2. La compétence formelle

La compétence conventionnelle matérielle n'implique pas forcément la compétence formelle de conclusion de ces mêmes traités, c'est-à-dire la possibilité pour les entités de négocier, signer ou ratifier *elles-mêmes* le traité. Les diverses solutions nationales seront présentées ici, en commençant par celles qui laissent le plus de place aux entités et en terminant par celles qui en laissent le moins.

a. Parmi les Etats qui ont répondu au questionnaire, l'*Argentine* et la *Belgique* pratiquent le parallélisme des compétences le plus complet, y compris en ce qui concerne la capacité formelle. En *Argentine*, c'est l'entité qui négocie, signe et ratifie les traités qui relèvent de sa compétence. Le Congrès national doit simplement être informé *a posteriori*¹¹. En *Belgique*, les communautés et les régions négocient, signent et ratifient seules leurs traités internationaux exclusifs¹². Cependant, cette affirmation doit être nuancée. (a) Tout d'abord, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 prévoit que les Gouvernements de

⁸ Art. 8 de la loi sur l'autonomie des Iles Féroé et art. 16 de la loi sur l'autonomie du Groenland.

⁹ Art. 24.1a Cst.

¹⁰ Art. 16.1.

¹¹ Art. 124 Cst.

¹² Art. 167.3 Cst.

communauté et de région doivent informer le Roi au préalable de leur intention de conclure un traité et de tout acte juridique consécutif qu'ils veulent accomplir en vue de la conclusion du traité. Dans les trente jours de la réception de l'acte d'information, le Conseil des Ministres peut signifier au Gouvernement concerné qu'il existe des objections au traité projeté. S'ensuit une procédure complexe, aux termes de laquelle peut intervenir une suspension définitive de la procédure par arrêté royal (susceptible de recours au Conseil d'Etat), mais uniquement dans quatre cas limitativement énumérés (la Belgique 1° ne reconnaît pas la partie cocontractante; 2° n'entretient pas de relations diplomatiques avec elle; 3° les relations de la Belgique avec la partie cocontractante sont rompues, suspendues ou gravement compromises; 4° le traité envisagé est contraire à des obligations internationales ou supranationales de la Belgique). Jusqu'à présent, ce mécanisme n'a jamais été utilisé. (b) Ensuite et surtout, seule une partie des traités sont des traités exclusifs; les traités mixtes, portant à la fois sur des matières de compétence fédérale et de compétence communautaire ou régionale, font l'objet d'un accord de coopération extrêmement complexe conclu entre l'Etat, les communautés et les régions en 1994. En pratique, les composantes de l'Etat belge intéressées et l'autorité fédérale négocient sur pied d'égalité. Cependant, l'instrument de ratification est soumis à la signature du Roi.

b. Dans d'autres Etats, la compétence formelle est parallèle à la compétence matérielle, mais les traités des entités sont soumis à l'approbation de l'Etat central. En *Allemagne*, les traités des Länder sont négociés, signés et ratifiés par ceux-ci. Cependant, ils sont soumis à l'approbation du Gouvernement fédéral. En *Autriche*, le gouverneur (*Landeshauptmann*) doit informer le gouvernement fédéral avant d'entamer des négociations, puis demander l'autorisation du gouvernement fédéral avant la conclusion du traité. Cette autorisation est considérée comme accordée si, dans les huit semaines suivant la demande, le gouvernement fédéral n'a pas fait connaître au gouverneur que l'autorisation n'est pas accordée¹³. Les traités des entités de la *Bosnie-Herzégovine* sont signés par le Président de l'entité, mais ils doivent être approuvés par le Parlement de la Bosnie-Herzégovine ou rentrer dans le cadre d'une habilitation découlant d'une loi adoptée par ledit Parlement (dans ce dernier cas, on est en présence d'une sorte d'approbation préalable).

Aux *Etats-Unis*, les «arrangements» sont négociés et conclus par les Etats. La Constitution prévoit qu'ils nécessitent l'approbation du Congrès¹⁴. La jurisprudence a toutefois précisé que ce consentement n'a pas besoin d'être donné en avance ou sous une forme particulière et qu'il peut même être implicite.

Par ailleurs, en *Autriche*, le gouvernement fédéral peut demander à un Land de dénoncer un traité et, si le Land ne s'exécute pas, la compétence pour la dénonciation passe à la Fédération¹⁵; en *Bosnie-Herzégovine*, c'est le Parlement national qui peut exiger la dénonciation d'un traité d'une entité.

c. En *Suisse* par contre, les traités des cantons sont en principe conclus par l'intermédiaire du Conseil fédéral (Gouvernement), qui conduit les négociations, signe les traités, et le cas échéant les ratifie. Les représentants des cantons concernés participent aux négociations à côté des représentants de la Confédération. Les cantons peuvent toutefois traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur, à savoir les autorités locales et les gouvernements d'Etats fédérés¹⁶. Cependant, avant de conclure un traité, le canton doit

¹³ Art. 16.2 Cst.

¹⁴ Art. I, § 10, cl. 3 Cst

¹⁵ Art. 16.3 Cst.

¹⁶ Art. 56.3 Cst.

informer la Confédération et le traité doit être approuvé par le Conseil fédéral ou éventuellement par l'Assemblée fédérale¹⁷.

Au *Danemark*, les traités négociés au nom de l'Etat et des régions autonomes sont signés par les représentants des Gouvernements national et régional, mais la ratification revient uniquement aux autorités nationales. Par contre, les arrangements administratifs, de nature technique, sont négociés et conclus par les entités en leur propre nom.

C. La pratique en matière de traités internationaux des entités

L'importance de la pratique conventionnelle des entités varie beaucoup selon les Etats. Par exemple, les Länder *autrichiens* n'ont jusqu'à présent conclu aucun traité international et, en particulier, la coopération transfrontalière n'a pas utilisé cet instrument. Les traités des entités *argentines* sont peu nombreux et ont été conclus généralement avec des Etats fédérés du Brésil. Les régions autonomes *danoises* sont parties avant tout à des accords de pêche, ainsi qu'à certains traités de commerce.

Au contraire, compte tenu de la règle du parallélisme des compétences d'une part et de l'étendue des compétences des entités d'autre part, les communautés et régions *belges* sont parties à de nombreux traités; il s'agit d'ailleurs moins de traités exclusifs que d'accords mixtes portant à la fois sur des matières de la compétence de l'Etat central et de la compétence des entités. Dans une moindre mesure, la pratique conventionnelle des entités est importante en *Bosnie-Herzégovine*, en *Allemagne* et en *Suisse*. Dans ce dernier pays, il s'agit surtout de traités conclus par les cantons-frontières avec leurs voisins dans des domaines très divers comme les rectifications de frontières, la double imposition, l'enseignement, la santé ou la protection de la nature, tandis qu'en *Bosnie-Herzégovine*, les traités des entités ont été conclus avec les Etats limitrophes (Croatie, Yougoslavie)¹⁸.

D. La participation des entités au processus conduisant à la conclusion des traités de l'Etat central

En dehors des cas où les entités sont autorisées à conclure elles-mêmes des traités, le droit de certains Etats prévoit qu'elles soient associées au processus conduisant à la conclusion de traités par l'Etat central, soit par une consultation, soit même par une participation à la négociation.

1. Une première catégorie d'Etats ne prévoit en principe pas la consultation ni la participation des entités à la négociation des traités de l'Etat central. Il s'agit tout d'abord de l'*Ukraine*, où la République de Crimée n'a pas de compétences dans le domaine international, et d'autres part des Etats qui connaissent le parallélisme des compétences internes et internationales (*Argentine*, *Belgique*). Il ne faut cependant pas oublier que la Belgique négocie de nombreux traités mixtes qui impliquent à la fois l'Etat central et les communautés ou les régions. En outre, le Gouvernement fédéral est tenu d'informer régulièrement les différents gouvernements communautaires et régionaux au sujet de la politique étrangère, y compris sur les traités qu'il compte conclure. Par ailleurs, les Conseils de communauté et de région sont informés dès l'ouverture de négociations en vue de toute révision des traités instituant les Communautés européennes.

¹⁷ Art. 184, 186 et 166 Cst.

¹⁸ La pratique récente révèle que des accords ont été également conclus entre les entités qui composent la Bosnie-Herzégovine et les républiques fédérées de la Yougoslavie.

2. Au *Canada*, même s'il n'existe pas d'obligation juridique, la pratique veut que les provinces soient consultées lorsqu'un traité affecte leurs *compétences*.

3. Dans d'autres Etats, la consultation a lieu déjà lorsque les *intérêts* des entités peuvent être affectés. Tel est le cas en *Autriche*: avant la conclusion d'un traité qui touche aux intérêts des *Länder*, ou qui nécessite des mesures d'exécution de leur part, ceux-ci doivent être entendus¹⁹. En *Finlande*, le Gouvernement des Åland doit être informé sur les négociations d'un traité avec un Etat étranger, si ce traité concerne une question qui se situe dans le cadre des compétences des Åland²⁰; il en va de même, en principe, lorsqu'un traité se rapporte à une matière d'importance spéciale pour les Åland. Les *Länder allemands* sont entendus avant la conclusion de traités touchant leur situation particulière²¹ (cette consultation se fait sans préjudice de la nécessité d'un accord des *Länder* à la conclusion de traités touchant leurs compétences exclusives, prévue par l'accord de Lindau²²). Au *Danemark*, si le traité est applicable à l'une ou l'autre des régions autonomes, l'avis du Gouvernement autonome est normalement demandé et, si nécessaire, une réserve est émise quant à l'application du traité à la région autonome²³. Au *Portugal*, les régions autonomes participent à la négociation des instruments internationaux qui les concernent directement; en outre, elles sont consultées sur les autres instruments qui les affectent²⁴. Aux *Etats-Unis*, l'Union est en contact avec les Etats dans le processus qui conduit à la conclusion de traités internationaux, pour des motifs politiques et non juridiques. Enfin, les régions italiennes ne sont en général pas consultées avant la conclusion des traités internationaux; toutefois, les statuts des régions à statut spécial du Frioul-Vénétie-Julienne et de la Sardaigne prévoient la consultation - et, dans le deuxième, la participation aux négociations - de ces régions pour certains traités commerciaux.

4. En *Suisse*, la constitution prévoit non seulement la consultation, mais la participation des cantons aux *décisions* de politique extérieure lorsque celles-ci affectent leurs compétences ou leurs intérêts essentiels. Dès lors, la Confédération a l'obligation d'informer les cantons en temps utile et de manière détaillée au sujet de ces décisions, et elle doit les consulter²⁵. En outre, «l'avis des cantons revêt un poids particulier lorsque leurs compétences sont affectées. Dans ces cas, les cantons sont associés de manière appropriée aux *négociations* internationales»²⁶. Dans des cas spéciaux, la région autonome *finlandaise* des îles Åland peut également être associée à des négociations internationales.

E. L'introduction et l'exécution des traités

Une fois les traités conclus, il convient, notamment dans les Etats qui pratiquent un système dualiste, de les introduire (incorporer) en droit interne et, le cas échéant, d'adopter une législation d'exécution lorsqu'ils ne sont pas *self-executing*.

De manière générale, les entités sont compétentes pour introduire et exécuter leurs propres traités.

Pour ce qui est de l'introduction et de l'exécution des traités de l'Etat central, il est possible de distinguer les catégories suivantes:

¹⁹ Art. 10.3 Cst.

²⁰ Art. 58 du statut d'autonomie.

²¹ Art. 32.2 Cst.

²² Voir *supra* par. B.2.3.

²³ § 7 de la loi sur l'autonomie des Iles Féroé et § 13 de la loi sur l'autonomie du Groenland.

²⁴ Art. 227.1.t et 229.2 Cst.

²⁵ Art. 55 Cst.

²⁶ Art. 55.3 Cst.

1. Les Etats qui connaissent le parallélisme des compétences internes et externes: logiquement, l'Etat central est compétent pour introduire et exécuter ses traités, et il en va de même des entités (*Argentine, Belgique*).
2. Les Etats où l'Etat central est seul compétent en matière internationale, y compris en matière d'introduction ou d'exécution des traités: tel est le cas de l'*Ukraine*. La situation est en principe analogue aux *Etats-Unis*, mais il ne faut pas oublier que les Etats peuvent conclure des arrangements internationaux (et les exécuter).
3. Au *Portugal*, l'incorporation proprement dite du traité est de la compétence du Parlement national; toutefois, si la mise en œuvre du traité nécessite l'adoption de nouvelles règles dans des matières de la compétence des régions, les régions sont compétentes pour adopter la législation d'exécution. Il en va de même en *Italie*, si ce n'est que la législation d'exécution appartient à l'Etat central lorsque des intérêts nationaux sont en cause ou qu'une coordination des initiatives est nécessaire²⁷.
4. Certains Etats, comme le *Canada* et l'*Allemagne*, prévoient que l'Etat central est compétent pour l'incorporation des traités, mais que les compétences d'exécution de ceux-ci sont déterminées par le partage des compétences internes.
5. Dans d'autres Etats, la compétence conventionnelle matérielle de l'Etat central est également plus large que sa compétence législative. Il n'en reste pas moins que les compétences d'introduction et d'exécution des traités internationaux correspondent très largement aux compétences législatives internes (*Autriche*²⁸, *Danemark, Finlande, Suisse*).

Il se peut que les entités n'exécutent pas, ou n'exécutent pas correctement des traités de l'Etat central, bien qu'ils en aient la compétence. L'Etat central dispose souvent d'un pouvoir de surveillance sur la mise en œuvre des traités par les entités (*Allemagne*²⁹, *Autriche*³⁰). Les Constitutions *autrichienne*³¹ et *suisse*³², ainsi que le droit *italien* et *belge* (seulement en cas de condamnation de la Belgique par une juridiction internationale ou supranationale) autorisent l'Etat central à se substituer provisoirement aux entités lorsque celles-ci ne respectent pas leur obligation de mise en œuvre d'un traité.

Il se peut aussi qu'une entité n'exécute pas l'un de ses propres traités. En *Suisse*, il existe en cette matière aussi un droit de substitution de la Confédération, puisque l'Etat central (*in casu* : la Confédération) est le seul sujet de droit international responsable de la bonne exécution des traités³³. D'autres Etats excluent par contre une telle substitution (*Argentine, Canada, Finlande*).

²⁷ Art. 80 Cst.

²⁸ Cf. l'art. 16.4 Cst.

²⁹ Art. 85 Cst.

³⁰ Art. 16.5 Cst.

³¹ Art. 16.4 Cst.

³² Cf. l'art. 184 Cst.

³³ Cf. l'art. 184 Cst.

F. La participation aux activités des organisations internationales et supranationales

1. Les organisations internationales

Certains des Etats considérés admettent une participation des entités aux activités des organisations internationales. Cette participation concerne souvent une organisation particulière, comme le Conseil nordique, où les Féroé et le Groenland (*Danemark*), de même que les îles Åland (*Finlande*), sont représentés séparément. Le Québec et le Nouveau-Brunswick (*Canada*) ont le statut de gouvernement participant dans le cadre de l'Agence internationale pour la coopération culturelle et technique (francophonie). L'*Allemagne* autorise aussi la participation des Länder à des organisations internationales.

Une telle participation peut aussi avoir lieu au sein d'une délégation nationale. Un «accord-cadre de coopération conclu entre l'Etat fédéral belge, les Communautés et les Régions portant sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant des compétences mixtes», datant de 1994, organise la représentation de la *Belgique* et de ses entités auprès de nombreuses organisations internationales. Un représentant des entités peut être inclus au sein de la Représentation auprès d'une organisation internationale, tandis que chaque niveau de pouvoir concerné peut être représenté au sein de la délégation belge, qui est présidée en fonction du niveau de pouvoir principalement concerné. Les régions autonomes *danoises* peuvent être représentées, selon la matière et leur intérêt, dans les délégations danoises au niveau international³⁴. Les régions autonomes portugaises sont représentées dans les délégations nationales permanentes auprès d'organisations telles que l'Organisation internationale du travail, l'Organisation mondiale de la santé ou l'Organisation mondiale du tourisme. Les provinces peuvent également faire partie de délégations *canadiennes*.

En *Argentine*, les provinces envoient des observateurs lorsqu'est discutée une question qui peut les affecter fondamentalement.

Par contre, une participation aux activités des organisations internationales est exclue en *Autriche* et en *Italie*. Il en va de même en *Suisse*, si ce n'est que les cantons peuvent intervenir dans la procédure de consultation.

2. L'Union européenne

Compte tenu des compétences toujours plus importantes exercées par l'Union européenne, l'exclusion des Etats fédérés ou des régions du processus de décision de l'Union conduirait à un renforcement de l'Etat central à leur détriment. C'est pourquoi, d'une manière ou d'une autre, les entités des Etats fédéraux et régionaux membres de l'Union européenne sont associées au processus de décision de l'Union dans leur domaine de compétence.

En *Allemagne*, ce n'est pas directement, mais à travers le Bundesrat où leurs Gouvernements sont représentés, que les Länder sont associés au processus de décision de l'Union. En *Italie*, il existe une conférence Etat-régions qui se réunit deux fois par an pour coordonner la politique européenne de l'Etat avec les intérêts et les exigences des régions dans les domaines relevant de la compétence régionale; cette conférence conseille le Gouvernement pour la mise en œuvre des directives de la Communauté européenne; en outre, cette conférence nomme les

³⁴ § 8 de la loi sur l'autonomie des Iles Féroé et § 16 de la loi sur l'autonomie du Groenland.

représentants des régions à la Représentation permanente d'Italie auprès des Communautés européennes³⁵.

Le droit *autrichien* va plus loin, puisque la position commune des Länder, de l'association des communes et de l'association des villes lie la Fédération, lorsqu'une initiative d'organes de l'Union touche les compétences des Länder. La Fédération ne peut s'écarter de cet avis que pour des raisons impératives relevant de la politique étrangère européenne. En outre, dans la mesure où un projet établi dans le cadre de l'Union européenne touche également à des matières relevant de la législation des Länder, le Gouvernement fédéral peut charger un représentant nommé par les Länder de concourir à la prise des décisions au Conseil³⁶. En droit *belge*, un accord de coopération de 1994 distingue les matières relevant de la compétence exclusive de l'autorité fédérale, où l'Etat belge est représenté par un ministre fédéral, les matières de la compétence exclusive des communautés ou des régions, où l'Etat est représenté par un ministre régional ou communautaire selon le cas, et les matières de compétence mixte. Dans celles-ci, la Belgique est représentée par un ministre, fédéral, communautaire ou régional selon le cas, assisté d'un ministre «assesseur» représentant l'autre niveau de pouvoir. Une rotation est mise en place entre les représentants des différentes entités, tandis qu'une coordination permanente est organisée au sein du Ministère des affaires étrangères. Les régions autonomes *portugaises* participent aux délégations impliquées dans le processus de décision communautaire quand celui-ci concerne des questions d'intérêt spécifique pour les régions³⁷. En outre, elles participent à la Commission interministérielle pour les Communautés européennes, qui prépare la position portugaise à propos des questions traitées par les Communautés et participe à la mise en œuvre technique de celles-ci.

Enfin, le Gouvernement des îles Åland formule la position de la *Finlande* dans le cadre des politiques communes de la Communauté, pour les affaires relevant de la compétence de la région autonome; en outre, il participe à la préparation de la position de la Finlande dans les autres affaires de la compétence des îles ou qui ont une importance pour elles³⁸.

G. Autres

1. La délégation de la compétence conventionnelle de l'Etat central

De manière très générale, l'Etat central ne peut déléguer sa compétence conventionnelle aux entités. La seule exception véritable est la *Bosnie-Herzégovine*, où une loi adoptée par le Parlement national peut octroyer une compétence conventionnelle dans un domaine déterminé. Les arrangements administratifs conclus par les régions autonomes *danoises* le sont sur délégation de l'Etat central.

2. Le règlement des différends

En cas de différend au sujet de l'interprétation ou de l'application d'un traité d'une entité, l'autorité compétente pour participer à la procédure de règlement de ce différend est dans tous les cas l'Etat central³⁹. De même, l'Etat central est responsable sur le plan international de l'exécution des traités conclus par les entités.

³⁵ Décret législatif n° 281/1997.

³⁶ Art. 23d Cst.

³⁷ Art. 227.1.x Cst.

³⁸ Art. 59a du statut d'autonomie.

³⁹ Voir, par exemple, en *Belgique*, l'art. 81.7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et l'accord de coopération du 11 juillet 1994.

H. Conclusion

La participation des entités fédérées et régionales aux relations internationales, et tout particulièrement aux relations conventionnelles, a un caractère toujours plus actuel du fait du développement des relations internationales aussi bien que de l'évolution du partage des compétences en faveur de l'accroissement des responsabilités internationales des Etats fédérés et des régions. Les solutions nationales sont cependant très diverses, et vont de la concentration des questions internationales au niveau de l'Etat central au parallélisme des compétences internes et internationales. En outre, en dehors de la conclusion de leurs propres traités, les entités interviennent aussi lors de l'élaboration ou de la mise en œuvre des traités de l'Etat central. Lorsque cette intervention peut avoir lieu à titre préalable, elle prend la forme d'une consultation ou, plus rarement, d'une participation aux négociations; la participation à la mise en œuvre des traités dépend en général du partage des compétences: elle joue un rôle évidemment plus important dans les Etats de tradition dualiste, où une incorporation est toujours nécessaire, que dans les Etats monistes, où des dispositions d'exécution doivent être adoptées pour les seuls traités dépourvus d'applicabilité directe. Quant à la participation aux organisations internationales, elle est moins développée que la participation aux organisations supranationales: en effet, ces dernières disposent de véritables pouvoirs législatifs et il est vital pour les entités de participer au processus de décision communautaire.

Le débat sur la répartition des compétences, particulièrement important dans les Etats considérés, ne peut donc plus s'affranchir de la dimension internationale.

QUESTIONNAIRE

Remarque préliminaire

Dans ce questionnaire, il est question d'une part de l'Etat central et de l'autre des entités fédérées ou régionales.

1. Les entités

Les entités fédérées ou régionales :

- a. Possèdent-elles une compétence conventionnelle dans le domaine des relations internationales ?
- b. Si oui, d'où la tiennent-elles : de la constitution, d'autres textes ou de la pratique ?
- c. Cette compétence est-elle générale ou se limite-t-elle à des domaines ou à des questions spécifiques ? Citez les dispositions pertinentes; dans le second cas, indiquez les domaines ou les questions particuliers ;
- d. Le partage des compétences conventionnelles entre l'Etat central et les entités est-il parallèle au partage des compétences législatives ? En d'autres termes, est-ce que les domaines dans lesquels l'Etat central, respectivement les entités, peuvent conclure des traités internationaux, sont les mêmes que ceux dans lesquels ils peuvent légiférer ?
- e. La compétence conventionnelle des entités peut-elle être exercée à l'égard de tout autre Etat ou organisation internationale ou seulement à l'égard de certains Etats déterminés (par exemple, Etats voisins) ? Est-elle limitée aux relations conventionnelles avec des entités d'autres Etats ?
- f. Peuvent-elles participer à la conclusion de traités internationaux multilatéraux ou y adhérer ?

2. Dans les cas où ces entités ont une telle compétence conventionnelle internationale :

- a. Qui négocie, signe, approuve ou ratifie le traité international : l'entité, l'Etat central ou les deux ensemble ? La solution varie-t-elle selon que le co-contractant est un Etat central ou une entité ?
- b. Dans les cas où ces compétences appartiennent à l'entité, l'Etat central participe-t-il, directement ou indirectement, à la procédure de conclusion du traité ? Doit-il donner son autorisation à cet effet (et à quel stade doit-il le faire et par quel organe) ou supervise-t-il simplement l'opération conventionnelle de l'entité (par quels moyens) ?

3. Les traités et le droit international

Dans les cas où les entités ont une telle compétence conventionnelle :

- a. Qui est chargé de l'introduction et de l'exécution du traité dans l'ordre juridique interne : l'entité, l'Etat central ou les deux ensemble ?
- b. En cas de différend au sujet de l'interprétation ou de l'application du traité, qui est compétent pour participer à la procédure de règlement de ce différend : l'entité, l'Etat central ou les deux ensemble ?

4. Consultation des entités avant la conclusion de traités par l'Etat central

- a. L'accord des entités est-il nécessaire pour la conclusion de certains traités internationaux par l'Etat central ?
- b. Existe-t-il des règles juridiques qui imposent la consultation des entités pour la conclusion de certains traités ? Si oui, lesquels ?
- c. En l'absence d'obligation juridique, est-ce que les entités sont consultées avant la conclusion de traités internationaux ? Si oui, pour quels traités ?
- d. Les entités participent-elles à la négociation de certains traités internationaux de l'Etat central ? Si oui, cela résulte-t-il d'une obligation juridique ?
- e. La compétence conventionnelle de l'Etat central peut-elle être déléguée aux entités ? Si oui, dans quelle mesure et à quelles conditions ?

5. Introduction et exécution des traités de l'Etat central

- a. Qui est chargé de l'introduction et de l'exécution des traités de l'Etat central dans l'ordre juridique interne: l'Etat central, les entités ou les deux ensemble ? La solution dépend-elle de la compétence législative en la matière ?
- b. L'Etat central peut-il se substituer aux entités si elles n'introduisent ou n'exécutent pas un traité ?

6. Application pratique

Si les entités possèdent des compétences en matière de traités internationaux, en font-elles souvent usage ? Quel est, par exemple, le nombre et le genre de traités conclus pendant les trois dernières années (1996/98) ?

7. Participation aux activités des organisations internationales et supranationales

- a. Les entités sont-elles représentées dans des organisations internationales ? Ont-elles un rôle dans la prise de position de l'Etat au sein des organisations internationales ?
- b. (Pour les Etats membres de l'Union européenne seulement)
Les entités sont-elles représentées au sein du Conseil de l'Union européenne ? Quel est leur rôle dans la détermination de la position de l'Etat au sein de l'Union européenne ?

Tableau synoptique des réponses au questionnaire

- Colonne A Etat (fédéral/régional/comportant une entité autonome)
- Colonne B Compétence conventionnelle des entités dans le domaine des relations internationales (question 1.a)
- Colonne C Fondement de cette compétence (question 1.b)
- Colonne D Partage des compétences conventionnelles entre l'Etat central et les entités (questions 1.c et 1.d)
- Colonne E Co-contractants potentiels des entités (question 1.e)
- Colonne F Possibilité pour les entités d'adhérer à des traités multilatéraux (question 1.f)
- Colonne G Partage des compétences en matière de conclusion formelle des traités des entités entre l'Etat central et les entités - nécessité d'une approbation de l'Etat central (question 2)
- Colonne H Règlement des différends sur l'interprétation des traités des entités (question 3.b)
- Colonne I Consultation des entités avant la conclusion des traités par l'Etat central/participation des entités à la négociation (questions 4.a - 4.d)
- Colonne J Possibilité de délégation de la compétence conventionnelle de l'Etat central aux entités (question 4.e)
- Colonne K Répartition des compétences entre l'Etat central et les entités en matière d'introduction et d'exécution des traités de l'Etat central ou des entités/possibilité pour l'Etat central de se substituer aux entités (questions 3.a et 5)
- Colonne L Application pratique de la compétence conventionnelle des entités (question 6)
- Colonne M Représentation des entités dans les organisations internationales/rôle des entités dans la prise de position de l'Etat au sein des organisations internationales (question 7.a)
- Colonne N Représentation des entités dans le Conseil de l'Union européenne/rôle des entités dans la prise de position de l'Etat au sein de l'Union européenne (question 7.b)