

8. INTRODUCTION ET EXECUTION DES TRAITES INTERNATIONAUX

Essai de typologie

par

Denise SALMON-MATHY

Assistante à l'Université Libre de Bruxelles

CHAPITRE INTRODUCTIF

La règle *pacta sunt servanda* telle que formulée par l'article 26 de la convention de Vienne sur le droit des traités :

« tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi »

ne réserve pas de traitement particulier aux Etats fédéraux.

Or la mise en œuvre interne peut offrir quelques difficultés lorsque le traité conclu par l'E.F. concerne une matière de la compétence législative des e.f. Ceux-ci peuvent être réticents à prendre les mesures législatives qui s'imposent pour exécuter le traité et l'E.P. peut manquer de contrainte ou de substitution. Dans ce cas, comme le disait Wilcox, l'Etat fédéral souffre de « *treaty indigestion* ».

Pas plus que l'Etat unitaire, l'Etat fédéral ne peut invoquer la violation de son droit interne pour justifier la non exécution du traité (art. 27 CV). L'usage de la clause fédérale qui amoindrirait les obligations de l'Etat fédéral est par ailleurs mal accepté et peu utilisé.

Comme pour l'Etat unitaire l'aire géographique de l'application du traité de l'Etat fédéral est conforme à l'article 29 de la convention de Vienne; le traité s'applique à l'ensemble du territoire à moins qu'une intention contraire ne ressorte du traité ou soit par ailleurs établie.

Il y a, dit Rousseau « coïncidence exacte entre la sphère d'application spatiale du traité et l'étendue territoriale soumise à la souveraineté étatique » (1).

L'intention contraire pourrait éventuellement être exprimée par une clause fédérale ou même lors de la signature ou du dépôt de ratification.

La typologie ci-dessous tente de montrer dans une première partie les diverses modalités d'introduction des traités dans le droit interne des Etats fédéraux sous rubrique. La seconde partie examine la mise en œuvre tant à l'échelon fédéral qu'à celui des unités composantes.

Retenons que pour les 11 constitutions passées en revue : Allemagne (RFA), Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Etats-Unis d'Amérique, Italie, Suisse, URSS, Yougoslavie, seules les constitutions allemande, ar-

(1) Ch. Rousseau, *Traité de droit international public*, 1971, T.I., p. 165.

gentine, américaine, suisse et soviétique contiennent des dispositions (?) autorisant, dans certaines conditions, les états fédérés à conclure des accords internationaux.

Ces compétences peuvent être réduites par une pratique extensive de la Fédération (Argentine, Suisse). En revanche, certains pays connaissent des accords conclus par les e.f. sans que la constitution ne les autorise (Autriche, Belgique, Canada).

PREMIERE PARTIE : L'INTRODUCTION DES TRAITES

A. *Etats fédéraux qui « introduisent » les traités en droit interne*

Nous proposons de rassembler sous cette rubrique : les deux pays du Commonwealth : Australie et Canada, la Belgique, l'Italie et l'URSS.

La mesure d'introduction est ou non prévue dans la constitution, elle concerne tous ou certains traités, elle fait l'objet d'une mesure législative ou exécutive de l'Etat fédéral et ou de l'état fédéré.

Australie

La constitution ne contient pas de disposition expresse relative à l'introduction ni à l'exécution des traités.

Cependant comme le parlement seul peut changer la loi qui affecte les individus, aucun traité ne peut établir des droits et obligations qui exigent une loi, ni changer la loi sans l'intervention d'une loi (3).

Il n'y a pas en droit public australien de différence selon la forme du traité.

Loi du Commonwealth ou loi des états ?

On sait que ces derniers possèdent des compétences constitutionnelles en matière législative. Or la section 51 (XXIX) de la constitution réserve au parlement du Commonwealth le pouvoir de faire les lois dans les matières qu'il énumère. Parmi « celles-ci » les affaires extérieures, ces termes ne sont pas autrement précisés.

Dès lors peut-on conclure que puisque la matière est réglée par traité, la compétence en revient au parlement du Commonwealth ? Une telle décision de principe ne semble pas avoir été prise, le système australien préférant la

(2) Art. 32 al. 3. « Dans la mesure de leur compétence législative, les pays peuvent, avec l'assentiment du gouvernement fédéral, conclure des traités avec les Etats étrangers », RFA; art. 107 et 108 : Les provinces peuvent avec la connaissance du congrès fédéral conclure des traités partiels pour les besoins de l'administration de la justice, des intérêts économiques et des travaux d'utilité commune... Les provinces n'exercent pas le pouvoir attribué à la nation. Elles ne peuvent conclure des traités politiques... Argentine; art. I section 10 § 3 : conclure avec autorisation du Sénat : Etats-Unis; art. 9 : Exceptionnellement, les cantons conservent le droit de conclure avec les étrangers des traités sur des objets concernant l'économie publique, Suisse; 80 : la République fédérée a le droit d'entrer en relation avec les Etats étrangers, de conclure des traités avec eux...

(3) Premier rapport de la Commission des traités de Queensland, p. 1 et p. 12.

solution des conflits cas par cas. Cependant les décisions de la Haute cour reconnaissent souvent la compétence constitutionnelle du Commonwealth notamment dans l'affaire *The King, Burgess ex parte Henry* (1936) 55 CIR 608 (4).

Dans une affaire plus récente : *New South Wales and others v/ Commonwealth* (1975) 8 ALR 1 (5) la Cour suprême a décidé de la validité du *Seas and submerged Lands Act* (1973) comme exercice du pouvoir du Commonwealth selon l'art. 51 (XXIX), notamment parce que cette loi fédérale donne effet à deux conventions internationales.

Pour éviter les conflits de compétence législative, le parlement du Commonwealth peut obtenir un transfert de compétence de la part des états fédérés (6).

L'Australie dispose de plusieurs techniques pour introduire le traité : remarquons que l'approbation parlementaire n'est pas considérée comme mesure d'introduction, le traité ne peut dégager tous ses effets en droit interne s'il ne dispose que de cette technique (Charte des Nations Unies; traité de paix avec le Japon, bien qu'approuvés n'ont pas été introduits).

En revanche, par le truchement de la législation parallèle, le parlement du Commonwealth légifère dans la matière spécifique du traité, il introduit ainsi les changements législatifs nécessaires pour faire coïncider l'ordre interne avec les dispositions du traité. Cette technique est satisfaisante puisqu'il y a suprématie constitutionnelle de la législation du Commonwealth (art. 109). Cette technique se confond d'ailleurs avec l'exécution. Autre technique celle de l'annexion du traité à un acte du parlement; elle n'est pas suffisante lorsque le traité dispose en termes généraux. En outre, la plupart des états fédérés prévoient la nécessité d'une loi pour donner effets dans leur juridiction aux traités conclus par le Commonwealth.

Au *Canada*, le traité n'a pas force obligatoire :

« The stipulations of a treaty duly ratified do not within the Empire by virtue of the treaty alone have force of Law » (7).

Il faut une disposition législative pour l'introduire en droit interne. C'est une pratique confirmée par la doctrine et la jurisprudence; ni la résolution du parlement avant ratification ni le dépôt du traité au parlement ne confère valeur interne au traité (8).

Selon les articles 91 et 92 du *British North America Act*, la compétence législative exclusive appartient soit au parlement du Commonwealth soit aux provinces.

(4) Voir note (6).

(5) Cité par ALBINSKI, *Australian external Policy...*, *op cit.*, p. 6.

(6) Premier rapport de la Commission des traités de Queensland, p. 10.

(7) *Attorn. General Canada c/Att Gen. Ontario* (1937), a.c. 326, p. 347, publiée in *Laws and practices concerning the conclusion of treaties*, *op. cit.*, p. 25-34.

(8) A.M. JACOMY-MILLETTE, *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, *op. cit.*, p. 194; R. BOWIE et C. FRIEDRICH, *Etudes sur le pluralisme*, *op. cit.*, p. 434.

Il risque ici aussi d'y avoir des conflits de compétence. Cependant le Canada accepte les compétences concurrentes. Dès lors, le parlement du Commonwealth ne peut légiférer valablement seul à propos des traités portant sur des matières de la compétence des provinces. Telle est la portée de la décision de la commission juridique du conseil privé dans l'affaire des conventions OIT (9).

Cette introduction législative est-elle exigée pour tous les traités ? Il semble que non. Une décision de la Cour suprême en 1956 précise en effet :

« les dispositions d'un traité qui touchent au domaine relevant du droit interne, c'est-à-dire qui tendent à modifier le droit en vigueur ou à limiter exigent l'adoption d'une nouvelle législation » (10).

A contrario, les traités conformes à la législation n'exigent aucune introduction, ils déploient leurs effets dès l'entrée en vigueur (11).

Il en va de même des traités dits de prérogatives qui portent sur des matières exceptionnelles (12).

En *Belgique*, la constitution exige l'assentiment ou l'autorisation des chambres pour donner effet à certains traités énumérés par l'article 68 al. 2 et 3. La pratique et la jurisprudence étendent cette exigence à d'autres domaines et quelle que soit la forme (accords en forme simplifiée) (13) du traité.

L'article 68 al. 2 et 3 dispose :

« les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou bien lier individuellement les Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. »

C'est le service juridique du ministère des affaires étrangères qui « à la lumière d'une interprétation autorisée et en maintenant l'unité de jurisprudence » détermine avant même la signature s'il y a lieu de recourir à l'assentiment des chambres.

Depuis les réformes institutionnelles, d'autres instances sont appelées à donner leur assentiment à certains traités.

La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 organise la coopération des communautés en matière de coopération culturelle internationale conformément à l'art. 59bis de la constitution de la façon suivante :

a) Art. 16 § 1 L'assentiment à tout traité ou accord relatif à la coopération dans les matières visées à l'article 59bis § 2, 10 et 20 et § 2bis de la constitution et aux articles 4 et 5 (14) de la présente loi est donné soit par le conseil de la communauté

(9) V. note 7.

(10) A propos du *Jay Treaty*, SCR, p. 626.

(11) Rapport canadien.

(12) A.M. JACOMY-MILLETTE, *op. cit.*, p. 201.

(13) Rapport belge; arrêt *Leroy*, Cass. 25 nov. 1955, *Pas. I*, 1956, p. 285.

(14) Ces articles désignent les matières culturelles et personnalisables conformément à l'article 59bis de la constitution.

française, soit par le conseil flamand, soit par les deux conseils s'il sont l'un ou l'autre concernés. »

Cet assentiment n'exclut pas la nécessité de l'assentiment du parlement lorsque le traité est applicable à l'ensemble du territoire ou en région allemande ou à Bruxelles (15).

Cependant un traité conclu par la Belgique peut ne devoir être introduit que dans l'e.f. et dès lors exclure l'assentiment du parlement national puisqu'en principe les compétences sont exclusives.

Les traités qui n'entrent pas dans les catégories qui selon la constitution, la loi ou la pratique exigent un assentiment pour déployer leurs effets, seront applicables dès leur entrée en vigueur.

La publication des traités n'est pas une obligation constitutionnelle, elle n'est pas considérée comme une condition d'introduction du traité en droit interne.

Cependant, il a été jugé que si le traité confère des droits et obligations aux particuliers il faut une publication pour être invoqué devant les juridictions (16).

Toutefois, la nécessité de la publication est jugée satisfaisante lorsque les particuliers ont eu connaissance du traité (17).

En *Italie*, pas de disposition constitutionnelle sur l'introduction des traités. En revanche, il s'est développé une pratique qui atteint sans doute le statut de règle coutumière (18) il s'agit de l'ordre d'exécution donné soit sous forme de loi soit sous forme de décret — présidentiel ou ministériel.

L'ordre d'exécution sera la loi si le traité modifie la loi (19) :

Tout comme les traités, les accords exécutifs ou en forme simplifiée (4bis) ont besoin de l'ordre d'exécution législatif pour les matières ou la ratification doit être autorisée (20) par la loi. L'article 80 désigne ces matières. Ensuite c'est au gouvernement qu'appartient le pouvoir discrétionnaire de qualification.

Pour les accords qui ne sont pas soumis à ratification, il suffit qu'ils soient portés à la connaissance des organismes qui doivent les appliquer. L'effet de

(15) Rapport belge.

(16) BOILEAU c/MELARD, Cass. 11 déc. 1953. *Pas.* 1954, I, 298 et la loi du 31 mai 1961, art. 8.

(17) Joe VERHOEVEN, Jurisprudence belge relative au droit international, *RBDI*, 1976, p. 647. Aussi 1981-1982, p. 268, 269.

(18) R. MONACO, La ratification des traités internationaux... *op. cit.*, *RGDIP*, 1970, p. 1-26.

(19) A. CASSESE, Parliamentary control of Treaty making in Italy, *IYIL* 1976, p. 167; E. STEIN, *op. cit.*, Teheran, p. 590.

(19bis) Acceptés dans l'ordre juridique italien en vertu de l'article 10 de la constitution, R. MONACO, *op. cit.*, p. 20.

(20) *Ibidem*, p. 169.

cette pratique est reconnu même dans l'ordre interne en vertu de l'article 10 de la Constitution (21).

Cependant l'ordre d'exécution (22) peut être déclaré nul par les juridictions administratives ou ordinaires quand il s'agit de décret, par la Cour constitutionnelle s'il s'agit d'une loi (23). Dans ce cas, le traité a valeur de loi ordinaire (25).

Les régions sont liées par les obligations internationales de l'Etat, certains statuts de régions le prévoient (25).

En URSS, les dispositions des traités en vigueur deviennent droit interne par la publication et s'imposent aux citoyens de l'URSS ainsi qu'aux autorités (26).

La publication des traités est faite aujourd'hui conformément à l'article 25 de la loi de 1978 soit au Bulletin du Soviet Suprême de l'URSS soit au Recueil des décisions du gouvernement de l'URSS.

On sait que les traités sont ratifiés (art. 12 loi 1978) sous forme d'arrêté de ratification (art. 15 loi 1978) par le Soviet suprême. Il s'agit des traités énumérés par la loi de 1978, de ceux que le président décide de ratifier ou encore ceux dont les dispositions prévoient la ratification.

Les autres traités sont entérinés (art. 17 de la loi 1978) soit par l'Assemblée soit par le Conseil des ministres. Le choix est déterminé en fonction de la matière ou selon par qui il a été conclu.

Si la ratification du Soviet suprême est une étape de la conclusion elle n'opère pas introduction, qui est affaire de publication.

Il semble que les dispositions des traités, devenues droit interne, s'imposent aux individus et dès lors aux états fédérés par la publication.

B. *Etats fédéraux qui « n'introduisent pas » les traités en droit interne.*

Certains Etats fédéraux n'introduisent pas le traité qui est applicable dès son entrée en vigueur. Il l'assimile ou le transforme en droit interne. Selon les Etats, le traité a valeur de loi constitutionnelle ou de loi fédérale. Il peut aussi, suivant l'acte qui le transforme en droit interne, avoir valeur de loi ou d'acte exécutif.

(21) Rassegna amministrativa sanitoria, 1962, p. 786, citée par R. MONACO, *op. cit.*, p. 20, N° 30.

(22) E. STEIN, *op. cit.*, Teheran, p. 594.

(23) A. CASSESE, *op. cit.*, p. 174.

(24) Cour constitutionnelle, 22 déc. 1980 n. 188, Affaire Lintrami, Melotti, Bartoli, Panizzari, *Rivista di diritto internazionale*, 1981, p. 662-674.

(25) PALAZZOLI, Les régions italiennes, *op. cit.*, p. 83-8.

(26) J.F. TRISKA et R.M. SLUSER, *The theory law, and policy of soviet treaties*, *op. cit.*, p. 106.

Dans cette catégorie d'Etats fédéraux, les lois ou actes exécutifs qui transforment les traités interviennent généralement comme autorisation à ratifier, dans le sens de procédure interne de ratification, ou autorisant à exprimer le consentement à être lié sur le plan international.

Si ces Etats n'exigent pas un grand formalisme pour l'introduction du traité, en revanche la procédure interne de conclusion fait intervenir l'accord des assemblées où sont représentés les états fédérés. Font partie de cette catégorie : Etats-Unis, Suisse, Allemagne, Argentine, Autriche, Yougoslavie.

En Suisse, la constitution ne contient pas de disposition expresse relative à l'introduction des traités.

Cependant la doctrine, la pratique et la jurisprudence admettent l'incorporation automatique au droit fédéral dès que le traité lie la fédération (27). Les organes étatiques tant à l'échelon fédéral que cantonal sont immédiatement liés. Même avant toute publication (28) les traités directement applicables « acquièrent automatiquement en même temps que leur validité internationale force de loi sur le plan national » (29).

En revanche, la publication paraît indispensable pour que le traité acquiert force obligatoire pour les particuliers (30). Cependant, cette affirmation doit être affinée; en effet, étant donné l'incorporation automatique en droit interne du traité en vigueur, la publication ne devrait pas être tenue pour obligatoire. En tous cas ne pas avoir la même importance que pour la publication de la loi (31). Pour reprendre une formule de Guggenheim, la publication du traité n'a qu'une valeur déclarative non constitutive (32).

Quant aux traités des cantons, ils acquièrent validité interne sans transformation. Cependant, il est loisible aux cantons de déterminer librement les conditions de validité interne des accords internationaux (33).

Aux *Etats-Unis*, les traités conclus sous l'autorité des Etats-Unis sont la loi suprême du pays (art. VI sect. 2). Aucune autre condition constitutionnelle n'est requise pour introduire le traité en droit interne; l'article dispose même que les juges de chaque Etat seront liés et que rien ne peut être contraire au traité ni dans la loi ni dans la Constitution.

(27) Note du département politique fédéral du 10 décembre 1976, *ASDI*, 1978, p. 52, 53, 59; rapport Suisse, réforme du gouvernement suisse du 25 janvier 1929 à la conférence de codification de la SDN, citée par L. PREUSS, *The execution of treaty...*, *op. cit.*, p. 93.

(28) Rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 1978 sur la Convention européenne des droits de l'homme, *ASDI* 1969-1970, p. 107.

(29) Note du département fédéral citée, *ASDI* 1978, p. 59.

(30) Rapport du Conseil fédéral cité, *ASDI* 1969-1970, p. 106.

(31) Note du département fédéral cité, *ASDI* 1978, p. 55.

(32) *Traité de droit international public*, Gebève, 1953, T.I., p. 36.

(33) Rapport Suisse.

La jurisprudence a confirmé dans les termes suivants :

« A treaty, within those limits, by the express words of the constitution, is the supreme law of the land. Binding alike national and state courts and is capable of enforcement and must be enforced by them in the litigation of private rights » (34).

Dès son entrée en vigueur, le traité doit être appliqué (35). Cependant, une condition est établie, il faut que le traité soit *self-executing*. Ce sont les juridictions qui qualifient le traité.

La Cour suprême l'a qualifié comme celui qui prend « effet de lui-même sans l'aide d'une disposition législative » (36). La doctrine donne une définition plus large : est *self-executing* le traité qui donne une règle

« either by operation of its own terms or because it can be implemented by the executive branch or the states without Congressional intervention. On other hand a non-self executing treaty, is one which requires implementation by Congress before it can be enforced as the supreme law of the land » (37).

Cependant, le point de vue du département d'Etat pour la qualification d'un traité *self-executing* influencera les juridictions. Le traité *self-executing* est, en outre, équivalent à un acte du Congrès (38).

Pour leur part, les traités qui ne sont pas *self-executing* exigent une mise en œuvre législative.

Tout ce qui vient d'être dit concerne les traités, ce qui aux Etats-Unis se rapporte aux actes conclus conformément à l'article 2 sect. 2 de la Constitution, c'est-à-dire conclus par le président avec avis et consentement de 2/3 des sénateurs.

Qu'en est-il des accords exécutifs conclus sans le recours à la procédure de l'art. 2 que ces accords soient conclus par le président seul en vertu de son pouvoir présidentiel en matière d'affaires extérieures, ou en vertu d'un traité ou d'une législation antérieure ou encore selon une autorisation préalable du Congrès ou d'une résolution conjointe des deux Chambres (39).

Ce sera le caractère *self-executing* ou non de l'accord qui sera déterminant (40). S'ils ne le sont pas, il faudra une intervention du Congrès ou une résolution conjointe pour les introduire en droit interne.

En *Yougoslavie*, les traités et accords internationaux sont appliqués le jour de leur entrée en vigueur (art. 210) à moins de disposition contraire de l'acte de ratification ou du traité lui-même. Cet article précise encore que les

(34) Cour suprême. (*Maiorano v. Baltimore et Ohio R.R.Co* .213 US, 268, 272-273 (1909) cité avec d'autres décisions par HACWORTH, *op. cit.*, vol. V, p. 174.

(35) L. PREUSS. *The execution of treaty obligations...*, *op. cit.*, p. 85.

(36) Notamment *FOSTER c/NEILSON*, 2 Pet. 253, p. 3/4 (1829).

(37) A. EVANS, *Some aspects of the problem of self executing treaties*, *AJIL* 1951, p. 73.

(38) *FOSTER c/NEILSON*, cité par Hacworth, vol. 14, p. 191.

(39) E. STEIN, *op. cit.*, Teheran, pp. 587-588.

(40) R. BOWIE et C.J. FRIEDRICH, *op. cit.*, p. 435.

tribunaux appliquent directement les traités et accords internationaux qui sont publiés. Selon l'art. 208, les lois et actes généraux sont publiés avant l'entrée en vigueur. Ce qui voudrait dire que pour être opposables aux particuliers, les traités doivent être publiés.

L'Allemagne (RFA) ne dispose pas de disposition constitutionnelle relative à l'application des traités. Cependant certains traités se voient conférer par la loi, force de loi allemande. Il s'agit (art. 59 al. 2) des traités qui règlent les relations politiques (41) ou qui se rapportent à des matières relevant de la législation fédérale (42).

Ces traités doivent être conclus : « avec l'agrément ou le concours des assemblées législatives fédérales compétentes, selon le cas sous forme de lois fédérales. Pour les conventions d'ordre administratif, les dispositions relatives à l'administration fédérale s'appliquent par analogie. » (59 al. 2) elles acquièrent ainsi valeur de loi ou de règlement selon l'acte qui est intervenu (43).

Cette loi, comme l'a dit la Cour suprême, présente un double caractère :

« En premier lieu, elle représente une autorisation donnée par les organes législatifs au Président fédéral en vue de conclure définitivement le Traité au nom de la République fédérale. Mais elle a aussi pour effet de conférer force de loi interne allemande au contenu du traité international selon une autre doctrine.

Si le traité est assimilé à une loi fédérale (art. 82) la promulgation semble donner à la fois validité définitive et conformité à la loi constitutionnelle. La promulgation dans la Gazette fédérale — c'est en fait une publication — n'est plus considérée comme opérant introduction en droit interne de l'Etat fédéral (45). Le parlement du pays approuve et publie les traités au Journal officiel, les accords en forme simplifiée n'exigent cette approbation et publication que s'ils créent des droits directs pour les particuliers.

Les juridictions ne connaissent pas de la constitutionalité des traités, mais bien de celle de la loi d'application 93) fédérale et celle du Land par rapport à la constitution (46).

Argentine

La constitution prévoit (art. 67, al. 19) que l'assemblée rejette ou approuve les traités. Cette approbation intervient avant la ratification quand celle-ci doit avoir lieu. En effet, tous les traités ne sont pas ratifiés, l'Argentine connaît la pratique des accords exécutifs conclus sans l'approbation préalable du Congrès et dont la validité est reconnue tant par le judiciaire que le

(41) Ils sont définis par la jurisprudence de façon non extensive : Michel WAELBROECK, *Traités internationaux et juridictions internes dans les pays du Marché commun*, CIDC, Brux., *op. cit.*, pp 62, 63.

(42) Réglementée par la Constitution et l'accord de Lindau.

(43) E. STEIN, *op. cit.*, Teheran, p. 594.

(44) B.V.G. 30 juillet 1952, B.V.G.E. 1-395, Spécialement pp. 410-411 cité par M. WAELBROECK, *Traités internationaux et juridictions internes*, *op. cit.*, pp 68, 69.

(45) Michel WAELBROECK, *op. cit.*, pp. 68, 69.

(46) K. HOLLOWAY : *Modern trends in treaty law*, *op. cit.*, p. 284.

législatif et l'exécutif (47). Cette compétence présidentielle est déduite de la disposition de l'art. 86 al. 19 qui réserve au président un pouvoir général de conclure des accords nécessaires au maintien des bonnes relations avec les puissances étrangères. Il semble que le respect du droit constitutionnel (27) est considéré comme une condition substantielle et non formelle de validité du traité.

Pour ces accords, le président peut, par décret, ordonner l'exécution par l'administration (48). La « mutation constitutionnelle » (49) qui réduit le pouvoir de contrôle du Congrès au profit de l'exécutif est généralement acceptée.

L'intervention du Congrès est, par ailleurs, très réduite aujourd'hui avec le statut que le processus de réorganisation nationale de 1976-1978 a instauré. Il réserve au Conseil militaire la conclusion et l'approbation des traités.

Selon l'article 31, les traités forment avec les lois nationales le droit suprême du pays, la jurisprudence ne semble pas les considérer en tant que traité, mais comme transformés en loi (50), et partant de même valeur que les actes du Congrès (51).

Les juridictions sont pourtant compétentes pour connaître de tous les cas concernant les matières prévues dans la constitution, les lois de la nation et les traités (art. 100). L'article énumère bien les traités et ne se contente pas de parler de lois. La théorie de transformation n'est donc pas nécessaire (52).

En Autriche, les traités conclus par l'Etat fédéral « sont automatiquement transformés » en droit interne et sans autre intervention ils lient l'administration autrichienne, mais la constitution exige (art. 49) la publication des traités politiques et de ceux qui modifient les lois, au *Bundesgesetzblatt*. Cette obligation est facultative pour les autres types de traités (53).

La publication au *Bundesgesetzblatt* de l'Etat fédéral rend le traité applicable automatiquement dans les états fédérés, il lie les individus.

Cette publication donne après un certain délai et sauf indication contraire, force obligatoire au traité (art. 49). Ceci concerne les traités directement applicables et ne s'applique pas aux traités qui doivent être exécutés par mesures législatives (54), conformément à l'art. 50 al. 2, ni aux traités que le

(47) A. SEVE DE GASTON, *Los tratados ejecutivos en la Republica Argentina*, op. cit., pp. 60-63.

(48) *Ibidem*, pp. 75-76.

(49) *Ibidem*.

(50) J.C. PUIG, *Situacion actual del federalismo*, op. cit., p. 274.

(51) E. STEIN, op. cit., Teheran, p. 594.

(52) Voir note 50.

(53) Loi concernant le *Bundesgesetzblatt* BGBl K n° 33 de 1920 et les amendements.

(54) Les juridictions appliquent les principes qui dérivent de ces traités, cas cités par I. SEIDL-HOHENVELDERN, *AJIL*, 1955, pp. 465-466.

Une décision de la Cour suprême du 10 février 1952 a déclaré inapplicable un traité soumis à l'art. 50 qui n'avait pas été publié, *Ibidem*, p. 475.

Conseil national décide de ne pas publier ou de publier autrement (art. 49 al. 2).

Même ces conditions internes de ratification et de publication réalisées, il faut encore que le traité soit en vigueur (55).

Le traité transformé en droit interne a rang égal à la loi fédérale, ou du pays s'il a été conclu avec l'assentiment du Nationalrat conformément à l'art. 50 tandis que les autres traités ont rang d'ordonnance fédérale ou des pays (56).

Bien que les articles 140 et 139 de la constitution laissent à la Cour constitutionnelle la possibilité de décider de l'illégalité ou de l'inconstitutionnalité d'un traité, elle semble répugner à le faire de façon directe (57). En outre, la Cour constitutionnelle connaît des conflits de compétence législative ou exécutive (art. 138).

DEUXIEME PARTIE : EXECUTION ET APPLICATION DU TRAITE

La contradiction entre les obligations conventionnelles de l'Etat fédéral et le respect de l'autonomie et de la compétence législatives des Etats fédérés est vive à propos de l'exécution et de l'application des traités. Elle sera résolue avec d'autant moins de facilité que l'autonomie des Etats fédérés est plus grande et qu'aucune disposition constitutionnelle ne prévoit soit la substitution soit la contrainte de l'Etat fédéré.

Au regard du droit international, les obligations de l'Etat fédéral d'observer les traités sont les mêmes que celles de l'Etat unitaire.

L'article 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités indique qu'il faut une stipulation ou intention contraire pour que le traité ne s'applique pas à tout le territoire.

Le droit international ne considère pas que la forme d'Etat fédéral suffit à elle seule pour justifier une aire géographique restreinte d'application du traité. La formulation (58) de l'art. 29 leur permet toutefois selon le principe de l'autonomie de la volonté de conclure des traités à aire territoriale variée (59). C'est ainsi que, consulté au moment de la négociation, le Québec fit connaître au Canada qu'il souhaitait ne pas être inclus lorsqu'en 1948 le gouvernement fédéral du Canada notifia à la Hongrie et à la Finlande, la réapplication des traités suspendus pendant la guerre. Aussi l'article 3 du

(55) *I. SEIDL-HOHENVELDERN, Ibid.*, 1955, p. 465, cite une décision de la Cour constitutionnelle du 28 mars 1952, cette condition ne semble pas toujours exigée.

(56) *Ibidem* p. 467.

(57) *Ibidem*, pp. 474-475, elle l'a cependant déjà fait.

(58) « A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire. »

(59) § 2 du commentaire du projet d'article 25 *ACDI*, 1966, II, insiste sur le respect de l'intention des parties; aussi les délégués de l'Ukraine et de l'Australie à la 30^e séance de la Commission plénière de la conférence de Vienne sur le droit des traités. A/CONF.39/II/Add. 1.

traité URSS-Pologne, sur l'assistance juridique prévoit sa mise en œuvre par les organes centraux tandis que le protocole additionnel confie la mise en œuvre dans certaines républiques d'URSS aux organes de ces dernières.

L'insertion d'une clause fédérale dans les conventions multilatérales est souhaitée par les Etats fédéraux dont les Etats fédérés jouissent d'une certaine autonomie (60).

Une telle clause a d'ailleurs été insérée dans la Constitution O.I.T. de 1919 et reprise dans la Constitution actuelle par l'article 19 al. 1. Quelques autres conventions en contiennent une (61). Les efforts déployés dans le cadre des Nations-Unies pour déployer la clause dans d'autres conventions sont restés vains (62) ou ont abouti à l'effet inverse. Dans le cas des pactes relatifs aux droits de l'homme de 1966, la clause fédérale est inversée :

« Art. 50 « Les dispositions du présent pacte s'appliquent sans limitation ni exception aucune à toutes les unités constitutives des Etats fédératifs. » (63).

Une clause fédérale a pour effet de permettre à l'Etat fédéral de ratifier une Convention sans s'engager à donner effet aux dispositions qui requièrent des actions des Etats fédérés (64). Elle est considérée comme favorisant les Etats fédéraux et partant, créant des charges inégales dans l'exécution des traités entre Etats fédéraux et Etats unitaires.

Il n'y a aucune raison en effet pour qu'un Etat fédéral ne retarde pas la signature ou l'expression du consentement à être lié jusqu'au moment où la législation interne aura été adaptée.

L'utilisation d'une réserve fédérale permet en revanche aux Etats co-contractants de s'y opposer.

Le Canada a utilisé cette technique en formulant une réserve à la Convention sur les droits politiques de la femme 1953 (RTNU, 193, p. 135). Cependant aucune objection n'a été formulée à son encontre (65).

Selon le droit international, le traité lie donc l'Etat fédéral dans la totalité de son territoire.

Le droit interne de la plupart des Etats fédéraux étudiés ici, contient souvent des dispositions relatives à l'application, sinon des traités ou droit international, du moins des lois et autres réglementations fédérales à l'ensemble du territoire de la fédération

(60) Notamment 1^{er} rapport de la Commission des traités de Queensland.

(61) Convention de 1951 sur le statut des réfugiés, celle de 1954 sur le statut des apatrides, v. annexe.

(62) LIANG, *Colonial clauses and Federal clauses*, *op. cit.*, p 164.

(63) Pacte relatif aux droits civils et politiques; l'article 28 du pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

(64) R.B. LOOPER, *Federal state clauses in multilateral instruments*, *BYIL*, 1955-56, p.164. (65) « Etant donné que selon le régime constitutionnel en vigueur au Canada, la compétence législative en matière de droits politiques est répartie entre les provinces et le gouvernement fédéral. Le gouvernement canadien se trouve dans l'obligation, en adhérant à cette convention, de fournir une réserve au sujet des droits qui relèvent de la compétence législative des provinces ». Nations-Unies, *ST/LEG/SRR.D/8*.

On peut citer en exemple les dispositions qui font des traités le droit suprême de la nation (Argentine, art. 31, Etats-Unis, art. VI.2) ou disant que les traités conclus par l'Etat fédéral s'appliquent à l'ensemble du territoire URSS, art. 74). Pour d'autres Etats, ce sont les dispositions législatives ou autres actes fédéraux qui sont applicables dans tout le territoire.

Quant à la répartition de l'exécution interne des traités, elle peut rester l'affaire de l'Etat fédéral, les états fédérés ne disposant d'aucune initiative, ils n'ont qu'une compétence déléguée, de seconde zone. Dans d'autres Etats, il y a compétence concurrente ou exclusive.

Dans un premier chapitre, nous verrons où se trouve la compétence d'exécution.

Dans le deuxième chapitre, nous montrerons les moyens de contraindre les états fédérés.

Le troisième sera consacré à recenser les procédés qui permettent à l'Etat central d'éviter la non application du traité par l'état fédéré.

CHAPITRE PREMIER : REPARTITION DE L'EXECUTION DU TRAITE

En *Argentine*, où selon l'art. 31, la constitution, les lois nationales et les traités constituent le droit suprême de la nation, les autorités de chaque province sont tenues d'appliquer les traités même contraires à leurs lois ou constitution. La pratique a étendu cette obligation constitutionnelle aux accords exécutifs ou accords en forme simplifiée qui peuvent être mis à exécution par décret présidentiel, ils sont exécutés par tous les pouvoirs : exécutif, législatif (qui groupe les députés nationaux et les représentants des provinces) et judiciaire (66)

Le gouvernement central légifère ou réglemente pour mettre le traité en œuvre, les autorités provinciales exécutent (67).

Quant aux traités internationaux conclus par les provinces (67), celles-ci les exécutent.

Aux *Etats-Unis*, les traités conclus selon l'art. 2 al. 2 deviennent conformément à l'art. VI loi suprême du pays et doivent être appliqués par les juges malgré la contrariété de la constitution ou la loi de l'état fédéral (69).

(66) A. SEVE de GASTON, *Los tratados ejecutivos*, op. cit., pp 39, 40, 66.

(67) Rapport argentin.

(68) Rapport argentin.

(69) Aty. VI (2) : « This constitution and the Laws of the United States which shall be made pursuant thereof and all treaties made or which shall be made under the authority of the United States shall be the supreme law of the Land; and judges in every State shall be bound thereby. Anything in the constitution or laws of any state to the contrary notwithstanding. »

En vertu de l'article VI (2), les états fédérés ont donc l'obligation de prendre les actes de mise en œuvre de l'engagement international de l'Etat fédéral (70).

On a déjà dit que les traités immédiatement applicables s'imposent à tous dès leur entrée en vigueur, après proclamation pour être obligatoires vis-à-vis des particuliers.

Le traité a valeur de loi fédérale et est supérieur aux constitutions et lois des états fédérés, ainsi qu'à la loi fédérale. Cependant, il est supplanté par une loi fédérale postérieure (71).

Cette suprématie s'applique, semble-t-il aussi à certains accords exécutifs : ceux conclus en vertu d'un traité *self executing* ou autorisé par une loi, ceux conclus en vertu du pouvoir présidentiel en matière d'affaires extérieures (74).

Si le traité ou accord n'est pas directement applicable, le congrès a le « necessary and proper power » de le mettre à exécution (73), mais il peut décider de sa mise en œuvre par la législature des états (74).

S'il est mis à exécution par une loi fédérale, il n'a pas besoin d'autre statut local, puisque le statut fédéral supprime les lois locales.

Les Etats-Unis ont le droit comme souverain de voir les politiques qu'ils ont adoptées comme loi, par traité, réalisées sans obstruction de la part des états fédérés (75).

Il semble donc qu'il reste très peu de possibilité pour un état fédéré américain de ne pas mettre en œuvre un traité de l'Etat fédéral.

En Italie.

« c'est un principe non controversé qui confie à l'Etat et à lui seul l'exécution en droit interne des obligations internationales conclues avec d'autres Etats même si pour ce faire, il doit entrer en concurrence avec les compétences régionales » (76).

En outre, certains statuts régionaux prévoient l'exécution des obligations internationales de l'Italie (77).

Cependant, depuis 1975 et 1977 des lois et décrets (78) assurent une mise en œuvre administrative par les régions de règlements et directives commu-

(70) E. TURLINGTON, *The legal effects of treaties in municipal Law, op. cit.*, pp. 72-79.

(71) E. STEIN, *op. cit.*, Hambourg; J. RUSSOTO (*Application des traités self executing*), *op. cit.*, p. 32 cite des décisions.

(72) E. STEIN, *op. cit.*, Teheran, p. 589.

(73) Quincy WRIGHT, *National courts and Human rights, op. cit.*, p. 54.

(74) E. STEIN, *op. cit.*, Teheran, p. 591; R.R. BOWIE et C.L. FRIEDRICH, *Etudes sur le fédéralisme, op. cit.*, p. 435.

(75) Affaire citée par M. WHITEMAN, *op. cit.*, vol. 14, p. 284.

(76) Cour constitutionnelle 1145 de 1961 et 182 de 1976 cités par Ch. COLINET, *Régionalisation et droit communautaire, op. cit.*, pp 84-86; K. Holloway, *Modern trends, op. cit.*, pp. 286-287; C. MORVIDUCCI, *The international activities, op. cit.*, p. 202.

(77) C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 203.

(78) Cités dans le rapport italien.

nautaires. L'émancipation est cependant bien limitée à ces matières. En outre, c'est une loi fédérale qui prévoit les principes d'exécution et même les dispositions supplétives en cas de défaillance régionale.

La timidité de la décentralisation en matière d'exécution des traités internationaux vient d'être confirmée par une décision de la Cour constitutionnelle du 17 juillet 1980 n° 123. La Cour a refusé d'annuler une mesure prise par le ministère de l'agriculture et des forêts pour désigner en Sardaigne la zone humide conformément à l'article 2 de la convention de Ramsat du 2 février 1971. Cet article invite les parties contractantes à désigner une zone humide d'importance internationale. La Sardaigne a estimé que cette désignation empiétait sur sa compétence législative. En revanche, la Cour a estimé que cette désignation en vertu de la convention était une activité internationale de compétence exclusive (79).

La Yougoslavie connaît le même type de centralisation de l'exécution des traités.

L'article 281 dispose que c'est la Fédération qui

« assure l'exécution des engagements internationaux de la République socialiste fédérative de Yougoslavie. »

Les tribunaux appliquent les traités *self executing* dès qu'ils sont publiés (art. 210).

Lorsqu'il y a des mesures d'exécution législative à prendre, les républiques et provinces ne peuvent édicter d'exécution des lois fédérales que si elles sont explicitement autorisées par la loi fédérale (art. 274, 271).

Cependant, les organes administratifs fédéraux peuvent déléguer des pouvoirs en donnant (art. 275) aux organes administratifs des républiques et provinces, les instructions pour l'exécution des traités et accords internationaux dont l'exécution relève des organes administratifs centraux. Les organes décentralisés sont tenus en outre d'informer les organes administratifs centraux de l'exécution des traités.

En cas de conflit sur ces questions, l'Assemblée de la République fédérative de Yougoslavie est compétente (art. 277).

Même centralisation de l'exécution des traités en U.R.S.S., où l'article 131 de la constitution de l'U.R.S.S. attribue au Conseil des ministres le pouvoir de prendre les mesures pour assurer l'exécution des traités.

La loi de 1978 organise l'exécution des traités à travers les différents organes qui ont dans leur compétence les questions réglementées par les traités internationaux d'U.R.S.S. Il s'agit des ministères, comités d'Etat, départements de l'U.R.S.S., Conseil des ministres des républiques fédérées et autres organismes d'états (art. 21 de la loi de 1978).

Cette disposition générale semble concerner tout acte quelconque se rapportant à l'exécution des traités *self executing*. L'article 24 de cette loi semble

(79) Décision critiquée par R. SAPIENZA, *Stipulazione del trattato internazionale*, *op. cit.*, pp. 590-599.

concerner le droit d'initiative en matière de nouvelle législation pour mettre en œuvre un traité (80) réservé aux organes centraux.

Autre état où l'exécution du traité est confié à l'état fédéral : la Suisse.

Bien que l'article 102 confie au Conseil fédéral l'exécution des lois et arrêtés de la Confédération ainsi que les jugements du tribunal fédéral, la constitution reste muette sur l'exécution des traités.

En revanche, la pratique fédérale et la doctrine admettent que le pouvoir d'exécution des traités que la Confédération a conclus dans la sphère de sa compétence et même si elle empiète sur celle des cantons, appartient à la Confédération (81). Les cantons ont obligation de se conformer à la loi fédérale d'exécution. Les traités *self executing* sont incorporés immédiatement au droit suisse. Selon la jurisprudence, c'est le critère de « justiciabilité » qui détermine si un traité est ou non d'application immédiate, mais l'interprétation est semble-t-il assez large (82).

L'article 113 dispose que le tribunal fédéral connaît des conflits de compétence entre les autorités fédérales et les autorités cantonales; pour les résoudre, il applique les lois et arrêtés fédéraux de portée générale et les traités que l'assemblée fédérale aura ratifiés. La question de la primauté du traité sur la constitution n'est pas franchement traitée; les traités sont plutôt considérés sur un pied d'égalité avec la loi fédérale (83).

Le conseil fédéral estime cependant que les tribunaux ne peuvent refuser d'appliquer un traité sous prétexte qu'il est incompatible avec la constitution (84).

En effet, le tribunal ne contrôle pas la constitutionnalité des traités (85). En revanche, la primauté sur le droit cantonal est affirmée.

« Les traités internationaux signés par la Suisse constituent, en effet, du droit fédéral qui a le pas sur le droit cantonal dans le domaine considéré. » (89).

Quant aux traités conclus par les cantons, ils sont compétents pour les exécuter (87). En principe, ils doivent être examinés ou approuvés par le

(80) 24. « Propositions d'amendements et d'adjonctions à la législation soviétique à la suite de la conclusion d'un traité international de l'U.R.S.S.

Dans le cas où il est indispensable de promulguer une loi de l'U.R.S.S., un arrêté ou une décision du présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S... à des fins d'exécution d'un traité international de l'U.R.S.S.... désignent les organes centraux aptes à prendre l'initiative.

(81) A. FAVRE, *Droit constitutionnel suisse, op. cit.*, pp. 112 et 186; Rapport suisse; K. HOLLOWAY, *op. cit.*, p. 297.

(82) Rapport suisse.

(83) A. FAVRE, *op. cit.*, p. 462; Réponse du gouvernement suisse, du 25.1.1929 à la Conférence de la S.D.N., cités par PREUSS, *op. cit.*, p. 93.

(84) Rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 1968 sur la convention de sauvegarde des droits de l'homme. *A.S.D.I.* 1969-1970, p. 107.

(85) *Ibidem*.

(86) Arrêt du tribunal fédéral du 28 juin 1967, *A.S.D.I.* 1968, p. 238, VERLEYEN c/Conseil d'Etat du Canton de Genève.

(87) Rapport suisse.

conseil fédéral (102 al 7) ou l'assemblée fédérale (85 al. 5). Ce qui n'est pas toujours le cas (88).

Selon l'article 10 de la constitution *autrichienne*, la fédération a le pouvoir de législation et d'exécution dans les matières étrangères, et notamment celui de conclure des traités.

Les articles 11 et 12 décident des attributions de compétences législatives et exécutives selon les matières. Les pays disposent en outre de la compétence résiduaire de législation et d'exécution (art. 15).

Pendant, dès qu'une matière est réglée par traité, elle devient du pouvoir exclusif de la fédération même si elle concerne des compétences du Land (89). Ceci ne semble être admis que pour les traités adoptés par des lois constitutionnelles mais pas pour des traités ordinaires (90).

En outre, les pays sont en vertu de l'article 15 « obligés de prendre les mesures qui deviennent nécessaires dans la sphère de leur compétence pour l'exécution des traités ». La compétence est déterminée par la constitution, cependant des dispositions de traité peuvent y déroger en désignant les organes des pays qui participent à l'exécution du traité (91).

La Cour constitutionnelle (art. 138) tranche des conflits de compétence entre les Länder et la fédération, tant en matière législative qu'exécutive (92). Si elle connaît de la constitutionnalité des lois (art. 139, 140) la constitution est muette pour les traités, il semble que la Cour ne souhaite pas trancher de cette question (93). Elle a pourtant décidé qu'un traité non approuvé par le *Nationalrat* et non publié dans la *Bundesgesetzblatt* n'a pas de validité interne (94).

Les conflits de compétence sont en général en faveur de la fédération (95).

La fédération exerce toujours un droit de contrôle sur l'exécution des traités; le gouvernement fédéral peut donner des ordres à l'organe suprême du Land comme en matière administrative (art. 102). En outre, elle peut se substituer au pays défaillant (art. 16).

En *Allemagne*, l'exécution des traités appartient, en principe, à l'administration de l'état fédéral (article 87). Cependant, les Länder exécutent les lois fédérales (art. 83) sauf si la constitution en décide autrement. C'est le gouvernement fédéral qui, en outre, exerce la surveillance de l'exécution des lois fédérales par les Länder.

(88) Rapport suisse.

(89) I. SEIDL HOHENVELDERN, *Relation of international Law to internal Law in Austria*, *A.J.I.L.*, 1955, p. 471.

(90) *Ibidem*, p. 468.

(91) Les commissions mixtes prévues par le traité doivent comprendre des représentants des pays. V. les exemples cités dans le rapport autrichien.

(92) Rapport autrichien.

(93) I. SEIDL HOHENVELDERN, *ibid.*, p. 474-475.

(94) *Ibidem*, p. 474.

(95) C. DROUIN, *Le fédéralisme autrichien*, *op. cit.*, p. 18.

En ce qui concerne les traités conclus par la fédération dans des matières réservées à la compétence du Land, il ne peut être exécuté en droit interne sans le consentement du Land.

La Cour fédérale l'a bien affirmé dans l'affaire du concordat du Reich :

« Legal obligations deriving from an international treaty which is binding upon a federal state can create legal duties for its constituent states only in accordance with the provision of constitutional Law. » (96).

Avec l'accord de Lindau, les pays ont fait des concessions de compétence qui se répercutent sans doute sur l'exécution du traité.

Comme en Australie, l'Allemagne peut donc connaître des difficultés pour mettre en œuvre des traités conclus dans des matières de la compétence législative des pays.

L'article 31 (29) de la Constitution *australienne* attribue compétence au Commonwealth en matières extérieures. Pour la jurisprudence et la pratique, ce pouvoir comprend celui de légiférer pour l'observation des traités. Ce pouvoir très large va-t-il jusqu'à permettre qu'étant intégrée dans un traité, la matière de la compétence législative des états fédérés devienne *ipso facto* compétence du Commonwealth ? Cette vue n'est pas acceptée par les juridictions des Etats fédérés (97).

En 1936, la Haute Cour décidait dans l'affaire *The King V. Burgess* des limites du pouvoir législatif du Commonwealth en matière d'exécution des traités :

« Il y a des limites au pouvoir du Commonwealth de faire et donner effet aux traités internationaux. Le gouvernement exécutif du commonwealth et le Parlement du Commonwealth sont liés par la constitution et la constitution ne peut être indirectement amendée par le truchement d'un accord international fait par l'exécutif et adopté ensuite par le Parlement » (98).

Le Commonwealth exécute les traités dans les matières de sa compétence. Dans les matières réservées des états fédérés, l'Etat fédéral tente aussi de les exécuter par la prise de législation fédérale (99) sur base de la compétence en matière d'affaires extérieures.

Dès lors, la primauté de la législation du Commonwealth (art. 193) devra être admise par les juridictions des états fédérés. En cas de conflit, la Haute Cour tranchera cas par cas (100).

Le large pouvoir de l'Etat fédéral paraît bien ne pas être très entamé par la circulaire administrative du ministère des Affaires extérieures de décembre 1977 qui laisse aux états fédérés la priorité pour prendre la législation

(96) Cour suprême fédérale 26 mars 1957, *J.L.R.*, 24 pp. 392-594.

(97) Premier rapport de la Commission des traités de Queensland, p. 12.

(98) Premier rapport de la Commission des traités de Queensland, p. 2.

(99) Rapport australien.

(100) Rapport australien.

d'exécution dans les matières de leur compétence. Les initiatives législatives du Commonwealth n'auront pas lieu sans consultation préalable des états fédérés.

Au *Canada*, les choses sont un peu différentes en ce qui concerne la répartition des compétences d'exécution. Elles peuvent se cumuler.

Bien que la constitution ne prévoit pas expressément l'exécution des traités, la section 132 du British North America Act de 1867 faisait obligation aux autorités centrales de mettre en œuvre les traités de la reine. La disposition aujourd'hui est dépassée et plusieurs décisions judiciaires ont abouti à ce que le Parlement fédéral ne puisse plus mettre en œuvre certains traités sans l'aide de la législation des provinces canadiennes (101).

En effet, les sections 91 et 92 du B.N.A.A. de 1867 attribuent compétence législative exclusive, l'une au Parlement, l'autre aux provinces. C'est en suivant ces attributions de compétence que la validité de la législation sera évaluée par les juridictions.

En 1937, le comité juridique du Conseil privé décida, à propos des conventions du travail, que le Parlement du Commonwealth n'avait pas seul le pouvoir de prendre les mesures législatives pour appliquer les conventions internationales du travail, les matières étant de la compétence des provinces. La législation d'exécution devait se faire dans la plénitude des pouvoirs, ce qui en d'autres mots signifie la coopération entre le Dominion et les provinces ((102).

La Cour suprême reste l'arbitre des compétences (103).

En *Belgique*, les traités directement applicables (104) doivent être exécutés par l'ensemble du territoire. Pour les traités qui exigent une législation, celle-ci sera nationale ou communautaire seule, si la communauté est habilitée à la prendre (105).

Si en principe, les compétences sont exclusives, il existe des domaines de compétences concurrentes comme au Canada (106).

Il existe des moyens préventifs ou a posteriori de régler ces conflits (art. 107). Consultations préalables, règlement par une Cour d'arbitrage (107 quater) qui remplacera la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat.

(101) *Laws and practices concerning the conclusion of Treaties*, op. cit., p. 24.

(102) 28 janvier 1937, *Ibidem*, pp. 25-34; *Laws and practices concerning the conclusion of treaties*, op. cit., p. 33.

(103) A.M. JACOMY-MILLETTE, *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, op. cit., pp. 227 et ss.

(104) Sur la notion en droit belge, J. VERHOEVEN, *La notion d'applicabilité directe du droit international - Rapport fait en 1980 à la S.B.D.I.*

(105) Rapport belge.

106) Rapport belge.

(107) *Ibidem*.

Les états fédéraux sont-ils armés pour remplir leur obligation internationale de respect et d'exécution de bonne foi des traités ? Disposent-ils de moyens de faire pression sur les états fédérés ? Quelles sont les mesures dont ils disposent pour amener les états fédérés à appliquer les traités ou pour prendre les mesures d'exécution eux-mêmes en se substituant à l'état défaillant ?

CHAPTIRE 2 : MECANISMES DE CONTRAINTE OU DE SUBSTITUTION

Peu d'états fédéraux disposent d'un droit de substitution comme la Fédération autrichienne où selon l'article 16, lorsqu'un pays n'a pas pris à temps les mesures législatives ou réglementaires pour l'exécution d'un traité dont la matière entre dans sa compétence, le droit de légiférer passe à la fédération après l'écoulement d'un délai (art. 15 al. 6). Cette dévolution à la fédération n'est pas définitive (L. 1974 n° 444) (108), elle prend fin lorsque l'autorité fédérée a pris les mesures nécessaires.

Autre pays où la substitution aux autorités régionales est rendue possible mais limitée : l'Italie. Cette possibilité a été organisée récemment (109). Elle concerne seulement la mise en œuvre des règlements et directives communautaires. Dans les matières de la compétence législative (art. 117), il est procédé « au transfert des fonctions administratives relatives à la mise en œuvre des règlements et directives communautaires... ». La loi de l'Etat édicte non seulement les règles de principe, mais aussi les règles supplétives qui seront applicables en cas de carences régionales. En outre, si la région reste inactive, le Conseil des ministres pourra prescrire un délai dans lequel la région devra adopter les mesures. A l'échéance de ce délai, l'administration centrale se substitue à l'administration régionale.

Le décret 615 transfère aux régions dans les matières qu'il définit les fonctions administratives relatives à l'application des règlements communautaires, ainsi que la mise en œuvre des directives pour lesquelles une loi nationale précise expressément les normes de principe.

Ce décret prévoit en outre qu'en cas de carence de l'administration régionale, la loi nationale sera applicable dans toutes ses dispositions. En cas de carence, le Conseil des ministres peut, dans certaines conditions, décider d'un délai à l'échéance duquel si la région est toujours défaillante, il se substitue à l'administration régionale.

Les Etats où le traité est la loi suprême du pays, disposent non pas de moyens de contrainte, mais de substitution non prévus de façon directe dans la constitution. Ainsi, aux Etats-Unis, le Congrès, en vertu de la suprématie fédérale, peut prendre les mesures d'application du traité, même si la matière

(108) DOUIN, *op. cit.*, pp. 29-30.

(109) Notamment, art. 195 de la loi 385 de 1975 et le Décret présidentiel n° 616 de 1977, art. 6.

est en dehors des pouvoirs délégués au Congrès. Les Etats-Unis ne dépendent jamais pour l'exécution d'un traité de l'action des états fédérés (110).

Si l'Argentine dispose d'un droit d'intervention (art. 6) fédérale, les motifs constitutionnels d'intervention ne parlent pas d'exécution des traités. C'est évidemment l'affaire de l'Etat fédéral. Cependant, les autorités centrales contrôlent cette exécution et utilisent pour cela des avertissements (111).

Autre Etat à pouvoir fédéral fort : l'U.R.S.S.

On sait que les traités de l'U.R.S.S. doivent être rigoureusement respectés par l'U.R.S.S. en conformité avec le droit international et que le Conseil des ministres de l'U.R.S.S. en assure l'exécution (art. 20 de la loi de 1978). L'article 22 de la même loi signale que c'est le ministère des affaires étrangères qui exerce le contrôle général de l'application des traités de l'U.R.S.S.

En Yougoslavie, le droit d'exécution appartient à la fédération qui peut en déléguer l'accomplissement.

En cas de défaillance des organes des républiques et provinces autonomes pour exécuter les lois fédérales et autres prescriptions et actes généraux qu'ils doivent mettre en œuvre, le Conseil exécutif fédéral demande au Conseil exécutif de la province ou de la république, d'exécuter les lois et actes (art. 273). L'article 273 concerne expressément la défaillance de la république et de la province autonome dans l'exécution des traités dont les organes administratifs fédéraux sont responsables. Si les tâches administratives déterminées par l'Etat fédéral ne sont pas exécutées, il semble selon l'al. 4 de l'art. 274 qu'il peut y avoir substitution des autorités administratives.

MESURES COERCITIVES

En Allemagne, le principe de la Bundestreue ou fidélité à la fédération, oblige l'état fédéré à exécuter les obligations du traité. Cependant ce principe ne semble pas absolu, puisque la Cour constitutionnelle dans l'affaire du concordat (1957) n'a pas contraint la province défaillante à légiférer en application de ce concordat. Ce cas n'est sans doute pas tout-à-fait révélateur.

Si l'Etat fédéral ne peut se substituer au pays défaillant, il dispose tout au moins de mesures coercitives selon l'art. 37 : le *Bundeswang*. Le gouvernement fédéral peut, avec le consentement du Conseil fédéral (Bundesrat) prendre les mesures nécessaires pour amener le pays défaillant à remplir ses obligations par voie de contrainte fédérale.

En Suisse, bien que disposant d'un droit général d'exécution fédérale, la Fédération préfère des mesures plus discrètes (112).

En cas de négligence des cantons et de refus de s'acquitter des tâches qui leur sont confiées, la Confédération peut prendre les mesures qui ont pour but d'obtenir l'accomplissement des devoirs fédéraux (art. 102 al. 7).

(110) Quincy WRIGHT, *National Courts*, *op. cit.*, p. 64.

(111) Rapport argentin.

(112) Rapport suisse.

Il n'existait cependant aucun mécanisme de contrainte en droit constitutionnel suisse pour obliger les cantons à se soumettre au droit fédéral. L'article 103 al. 7 ne s'applique pas aux traités (113).

L'exécution fédérale peut être prise par le Conseil fédéral avec assentiment de l'assemblée fédérale. C'est, semble-t-il, très rare d'en arriver là, les conflits sont réglés par correspondance à l'initiative de l'administration fédérale (114).

Toutefois, la pratique semble hésitante sur la compétence de la fédération en matière d'exécution des traités.

Le rapporteur suisse conclut cependant à la possibilité de la fédération, dans des cas exceptionnels, de se substituer aux cantons défaillants.

Une jurisprudence déjà ancienne du canton de Vaud le précise; ainsi le pouvoir des juridictions :

« Selon les principes généraux gouvernant l'exécution des traités signés par la Suisse, les dispositions du protocole de Genève sont devenues parties intégrales du droit fédéral et supplantent le droit municipal contraire. » (115).

Le canton n'ayant pas pris la législation pour appliquer le protocole de Genève, le tribunal a le pouvoir de le faire.

Etat fédéral dépourvu de contraintes ou substitution et Etats jouissant d'une large autonomie législative.

On peut ranger dans cette catégorie l'Australie car l'Etat fédéral, bien que jouissant d'une plénitude de pouvoir en matière extérieure, ne dispose d'aucune contrainte constitutionnelle pour amener un état fédéré à légiférer en vue de mettre un traité à exécution dans des matières de sa compétence.

L'Etat fédéral peut user de persuasion ou de pression financière, mais ces moyens se révèlent peu efficaces.

Le Canada est tout aussi dépourvu de moyens juridiques que l'Australie. Il ne peut obliger les provinces à adopter les mesures d'exécution et se substituer à une province défaillante.

A la différence de l'Australie, il y a des zones de compétence concurrentes.

La Belgique est tout aussi dépourvue de mécanisme pour suppléer à la carence des autorités des communautés pour l'exécution des traités (116).

Si les moyens a posteriori sont plus ou moins défaillants pour permettre à l'Etat fédéral de faire exécuter les obligations des traités, il existe parfois des structures préventives qui permettent de pallier les lenteurs ou oppositions des états fédérés.

(113) Point de vue exprimé par le représentant suisse au Colloque.

(114) A. FAVRE, *Droit constitutionnel*, pp. 128, 129.

(115) Tribunal du canton de VAUD, 24 novembre 1948, cit. dans *J.L.R.* 15, pp. 4, 5.

(116) Y. LEJEUNE, *Communauté française de Belgique et relations culturelles internationales - Aspects juridiques. dossiers du CACEF*, nov. 1980, p. 36.

CHAPITRE 3 : LES MOYENS PREVENTIFS

Pour les Etats fédéraux qui font intervenir les assemblées dont celle des représentants des états fédérés dans la procédure d'approbation des traités préalablement à l'expression du consentement à être lié, les traités conclus dans ces conditions ne devraient plus soulever de difficultés d'application dans les états fédérés, même au cas où la mise en œuvre est nécessaire. Les états fédérés participent ainsi à la procédure interne de conclusion de tous ou de certains traités dans neuf Etats fédéraux, c'est-à-dire de tous ceux examinés ici, sauf les deux pays du Commonwealth.

En outre, les états fédérés peuvent être associés aux négociations ou consultés de fait ou de droit, dans les Etats suivants comme il ressort des rapports nationaux :

Allemagne; l'Australie, mais ce sont des mesures non réglementées (118); l'Autriche selon l'appréciation de l'E.F.; Belgique, en vertu de l'art. 81 de la loi spéciale du 8 août 1981 bien qu'il semble davantage s'agir d'une consultation; Canada, de façon tout-à-fait exceptionnelle; Italie, mais selon l'appréciation de l'Etat fédéral; Suisse, pas de droit constitutionnel mais une pratique associe le canton, selon l'appréciation de la fédération, à participer sous diverses formes à la négociation; la Yougoslavie associe les états fédérés aux négociations en ce sens que l'accord des républiques et provinces autonomes non seulement pour la conclusion, mais aussi parfois pour l'exécution (art. 271), est sollicité. S'il n'est pas associé de façon plus ou moins réglementée aux négociations, l'état fédéré peut au moins être consulté non seulement au moment de l'élaboration d'une loi autorisant la ratification, ce qui a déjà été relevé, mais sous une autre forme.

Le consentement aux accords des états fédérés est constitutionnellement prévu (art. 59 R.F.A. et accord de Lindau, art. 271, Yougoslavie).

L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Italie, la Suisse suivent des dispositions législatives ou constitutionnelles de consultation. Tandis que l'Argentine, l'Australie, le Canada, les Etats-Unis pratiquent en fait la consultation des états fédérés.

Depuis la réforme constitutionnelle de 1974 (444/1974), l'alinéa 3 de l'article 10 de la constitution autrichienne donne droit aux états fédéraux d'être consultés, en temps utile, lorsque le traité à conclure nécessite des actes de législation ou d'exécution de leur part. La nouvelle disposition est interprétée de manière favorable aux états fédérés (119). Cette consultation va même jusqu'à déterminer le choix politique qui est celui de l'état fédéré...

En Belgique, l'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit l'association des états fédérés aux négociations, mais il semble, la pratique n'est pas

(117) Ce n'est pas prévu en Argentine, aux Etats-Unis.

(118) SHARMANN, *op. cit.*, p. 309.

(119) Rapport autrichien et la circulaire du service constitutionnel de la chancellerie fédérale.

encore abondante, qu'il s'agisse plutôt d'une « consultation préalable » (120) mais qui aurait le caractère de formalité substantielle dont l'observation suspendrait la conclusion du traité (art. 33 Loi ordinaire du 9 août 1980).

Le statut de certaines régions prévoit la participation du Conseil des ministres du gouvernement national, lorsque des choses qui intéressent leur région y sont discutées. Cependant, aucun système permanent de consultation n'a été mis en œuvre (121).

La consultation des cantons suisses est réglementée par des directives du Conseil fédéral (122). Ils sont consultés sur les projets de lois relatives aux traités lorsqu'ils affectent leurs droits ou obligations ou sont importants pour eux sur le plan politique, culturel, économique ou financier. Cette consultation est préalable à l'expression du consentement à être lié.

Les trois états fédéraux ci-dessous disposent d'une procédure plus ou moins élaborée de consultation, de fait, des états fédéraux.

L'Argentine consulte, parfois, les provinces pour conclure des traités.

Le Commonwealth, en Australie, recherche l'accord de principe des états fédéraux avant de signer un traité relatif à leur compétence (123) ou avant la ratification (124).

La consultation est en tout cas souhaitée par les états fédéraux (125). Certains états notamment le Queensland, ont établi une commission des traités dans le but de créer une plus grande coopération avec l'Etat fédéral en matière de traité.

Le Canada aussi, afin d'éviter tout ennui dans l'exécution du traité, consulte et recherche l'accord préalable des provinces avant de s'engager par traité (126). C'est ce qui s'est passé à propos des pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme de 1966. Avant de les ratifier, le Canada avait recherché et obtenu l'accord de toutes les provinces.

Les Etats-Unis consultent parfois de façon informelle (127) des représentants des états fédérés les plus influents.

La Suisse possède en outre une consultation plus large encore : celle du peuple par le truchement du référendum organisé selon l'article 89, al. 3 4 et 5.

L'Australie a une façon aussi de ne pas avoir de problème d'exécution des traités, c'est d'adapter au préalable sa législation. La procédure peut être

(120) Rapport belge.

(121) Rapport italien, R. SAPIENZA, *Stipulazione de Trattati*, *op. cit.*

(122) Rapport Suisse.

(123) Rapport australien.

(124) *Ibid.*, p. 7, K. HOLLOWAY, *op. cit.*, pp. 194-195.

(125) Premier rapport de la Commission des traités de Queensland, p. 17.

(126) Rapport canadien; *Laws and practices*, *op. cit.*, p. 25; K. HOLLOWAY, *op. cit.*, p. 194; Notamment lorsque le traité amplifie la collaboration des provinces par son exécution.

(127) Rapport américain, p. 3.

évidemment assez longue, mais pas plus longue que de tenter d'obtenir un accord de principe des états fédéraux réticents ou jaloux de leur autonomie.

En revanche, le Congrès des Etats-Unis, pour paralyser la force interne d'un traité dans les questions qui relèvent de la compétence des états fédérés, peuvent assortir leur ratification d'une clause fédérale (128).

On peut dire que les Etats fédéraux dont les techniques d'exécution des traités ne sont pas organisées de façon plus ou moins précise, soit par la constitution, soit par des lois ou règlements ou encore par une pratique devenue coutumière, ne disposent pas non plus de moyens structurés de contrainte ou de substitution aux états fédérés défailants (sauf peut-être le pouvoir du Congrès américain); s'ils tentent de légiférer dans les matières de la compétence des états fédérés, il y aura conflit de compétence que les juridictions régleront cas par cas.

ANNEXES

1. CONSTITUTION DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Art. 19, al. 7

7. Dans le cas où il s'agit d'un Etat fédératif, les dispositions suivantes seront appliquées :

a) à l'égard des conventions et des recommandations pour lesquelles le gouvernement fédéral considère que, d'après son système constitutionnel, une action fédérale est appropriée, les obligations de l'Etat fédératif seront les mêmes que celles des Membres qui ne sont pas des Etats fédératifs;

b) à l'égard des conventions et des recommandations pour lesquelles le gouvernement fédéral considère que, d'après son système constitutionnel, une action de la part des Etats constituants, des provinces ou des cantons est, sur tous les points ou sur certains points, plus appropriée qu'une action fédérale, ledit gouvernement devra :

i) conclure, en conformité avec sa Constitution et les Constitutions des Etats constituants, des provinces ou des cantons intéressés, des arrangements effectifs pour que ces conventions ou recommandations soient, au plus tard dans les dix-huit mois suivant la clôture de la session de la Conférence, soumises aux autorités appropriées fédérales, ou à celles des Etats constituants, des provinces ou des cantons en vue d'une action législative ou de toute autre action;

(128) R. SAVARIT, Les traités internationaux dans la constitution des Etats-Unis, *op. cit.*, p. 5.

ii) prendre des mesures, sous réserve de l'accord des gouvernements des Etats constitutants, des provinces ou des cantons intéressés, pour établir des consultations périodiques, entre les autorités fédérales d'une part et les autorités des Etats constitutants, des provinces ou des cantons d'autre part, en vue de développer à l'intérieur de l'Etat fédératif une action coordonnée destinée à donner effet aux dispositions de ces conventions et recommandations ;

iii) informer le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises en vertu du présent article pour soumettre ces conventions et recommandations aux autorités appropriées fédérales, des Etats constitutants, des provinces ou des cantons, en lui communiquant tous renseignements sur les autorités considérées comme autorités appropriées et sur les décisions de celles-ci;

iv) au sujet de chacune de ces conventions qu'il n'aura pas ratifiées, faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des intervalles de temps appropriés, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de la législation et de la pratique de la fédération et des Etats constitutants, des provinces ou des cantons concernant la question qui fait l'objet de la convention, en précisant dans quelle mesure il a été donné ou l'on se propose de donner effet aux dispositions de la convention par voie législative, par voie administrative, par voie de contrats collectifs ou par toute autre voie;

v) au sujet de chacune de ces recommandations, faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des intervalles de temps appropriés, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de la législation et de la pratique de la fédération et de ses Etats constitutants, de ses provinces ou de ses cantons concernant la question qui fait l'objet de la recommandation, en précisant dans quelle mesure il a été donné ou l'on se propose de donner effet aux dispositions de la recommandation et en indiquant quelles modifications de ces dispositions semblent ou pourront sembler nécessaires pour les adopter ou les appliquer.

2. CONVENTION RELATIVE AU STATUT DES APATRIDES, 28/09/1954, Art. 37

ARTICLE 37. CLAUSE FEDERALE

Dans le cas d'un Etat fédératif ou non unitaire, les dispositions ci-après s'appliqueront :

a) en ce qui concerne les articles de cette Convention dont la mise en œuvre relève de l'action législative du pouvoir législatif fédéral, les obligations du gouvernement fédéral seront, dans cette mesure, les mêmes que celles des parties qui ne sont pas des Etats fédératifs;

b) En ce qui concerne les articles de cette Convention dont l'application relève de l'action législative de chacun des Etats, provinces ou cantons constitutants, qui ne sont pas, en vertu du système constitutionnel de la fédéra-

tion, tenus de prendre des mesures législatives, le gouvernement fédéral portera le plus tôt possible, et avec son avis favorable, lesdits articles à la connaissance des autorités compétentes des Etats, provinces ou cantons;

c) Un Etat fédératif partie à cette Convention communiquera, à la demande de tout autre Etat contractant qui lui aura été transmise par le Secrétaire général des Nations Unies, un exposé de la législation et des pratiques en vigueur dans la fédération et ses unités constituantes en ce qui concerne telle ou telle disposition de la Convention, indiquant la mesure dans laquelle effet a été donné, par une action législative ou autre, à ladite disposition.

3. CONVENTION RELATIVE AU STATUT DES REFUGIES, 28/07/1951, Art. 41

ARTICLE 41. CLAUSE FEDERALE

Dans le cas d'un Etat fédératif ou non unitaire, les dispositions ci-après s'appliqueront :

a) En ce qui concerne les articles de cette Convention dont la mise en œuvre relève de l'action législative du pouvoir législatif fédéral, les obligations du Gouvernement fédéral seront, dans cette mesure, les mêmes que celles des Parties qui ne sont pas des Etats fédératifs;

b) En ce qui concerne les articles de cette Convention dont l'application relève de l'action législative de chacun des Etats, provinces ou cantons constituants, qui ne sont pas, en vertu du système constitutionnel de la fédération, tenus de prendre des mesures législatives, le Gouvernement fédéral portera le plus tôt possible, et avec son avis favorable, lesdits articles à la connaissance des autorités compétentes des Etats, provinces ou cantons;

c) Un Etat fédératif Partie à cette Convention communiquera, à la demande de tout autre Etat contractant qui lui aura été transmise par le Secrétaire général des Nations Unies, un exposé de la législation et des pratiques en vigueur dans la Fédération et ses unités constituantes en ce qui concerne telle ou telle disposition de la Convention, indiquant la mesure dans laquelle effet a été donné, par une action législative ou autre, à ladite disposition.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

A. Ouvrages ou articles d'intérêt général.

B. Ouvrages ou articles se rapportant à un Etat.

A. OUVRAGES OU ARTICLES D'INTERET GENERAL.

A.P. BLAUSTEIN and C.H. FLANZ, *Constitutions of the Countries of the World*, Oceana, 1971.

I. BERNIER, *International Legal Aspects of Federalism*, London, Longmans, 1973.

Robert R. BOWIE et Carl J. FRIEDRICH, *Etudes sur le fédéralisme*, LGDJ, Paris, 1960, 2 v.

Luigi DI MARZO, *Component Units of Federal States and International Agreements*, Sythoff, Pays-Bas, 1980, 243 p.

U. DUCHACEK, *Comparative Federalism. The territorial dimension of Politics*, New York, 1950.

Allan GOTLIEB, *Human rights, Federalism and Minorities*, Canadian Institute of international affairs, 1970, 268 p.

J.M. HENDRY, *Treaties and Federal constitutions*, Washington, Public Affairs Press, 1955.

Kaye HOLLOWAY, *Modern trends in Treaty Law*, Dobbs Ferry Oceana, New York, London, Stevens and Sons, 1967, 737 p.

H. KELSEN, *General theory of Law and State*, Cambridge, Harvard, 1946, 516 p.

Joseph KUNZ, *Une nouvelle théorie de l'Etat fédéral*, RDI LG, 1930, p. 835, 1931, p. 131, p. 280.

H. LAUTERPACHT, *Annual digest and Reports of public international law cases*, London, Butterworth, 50 vol.

LE FUR, *Etat fédéral et Confédération d'Etats*, Paris, 1891.

Y. LIANG, « Colonial clauses and Federal clauses in U.N. multilateral instruments », *AJIL*, 1951, - 108-128.

O. LISSITZYN, *Territorial entities other than independent States in the law of treaties*, RCADI, vol. 125, 1968.

Robert B. LOOPERS, « *Federal states* » *Clauses on multilateral instruments, BYBIL*, vol. X-XXII, 1455-56, p. 162-203.

LUKASHUK, *Parties to treaties, RCADI*, 1972, vol. 135, P. 245.

P. MARTIN, *Federalism in international relations*, Ottawa, 1968.

Ch. ROUSSEAU, *Droit international public*, Paris, Sirey, 1971.

SORENSEN, *Federal States and the international protection of Human rights, AJIL*, 1952, P. 195-218.

Eric STEIN, National procedures for giving effect to governmental obligations undertaken and Agreements concluded by Governments. *Rapports généraux au IX^e Congrès international de droit comparé, 27-9 - 4.10.1974*, Téhéran.

Eric STEIN, L'autorité en droit interne des traités internationaux, *Académie internationale de droit comparé*, Hambourg, 1962.

Michel WAELBROECK, *Traités internationaux et juridictions internes dans les pays du Marché Commun, CIDC*, Bruxelles, 1969, 348 p.

K.C. WHEARE, *Federal Government*, Oxford university press, 1947.

B. OUVRAGES OU ARTICLES SE RAPPORTANT A UN ETAT.

ALLEMAGNE (R.F.A.)

W. LEISNER, The foreign relations of the member states of the Federal Republic of Germany, *University of Toronto, Law journal*, 1966, p. 346.

ARGENTINE

Humberto QUIROGA LAVIE, *Derecho constitucional*, Cooperadora de derecho y Ciencias sociales, Buenos Aires, 197 p.

Juan Carlos PUIG, *Estudios de derecho y politica internacional*, Depalma, Buenos Aires, 1970, 295 p.

Alberto SEVE de GASTON, *Los tratados ejecutivos en la República Argentina*, Biblioteca de ciencias políticas y relaciones internacionales, Depalma, Buenos Aires, 90 p.

Jorge Reinaldo VANOSSI, *Situación actual del federalismo*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1964, 82 p.

Jorge Reinaldo VANOSSI, *Régimen constitucional de los Tratados*, El Coloquio, Buenos Aires, 1959, p. 51-141.

AUSTRALIE

Henry S. ALBINSKI, Australian external Policy, Federalism and the states, *Political Science*, vol. 28, n° 1, july 1976, p. 1-13.

G. CAMPBELL-SHARMAN, The Australian states and external affairs : an exploratory note, *Australian Outlook*, vol. 27, 1973, p. 307-318.

G. DOEKER, *The Treaty making power in the Commonwealth of Australia*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1966.

Richard E. JOHNSTON, *The effect of political review on Federal state relations in Australia, Canada and the United States*, Baton Rouge, Louisiana state, University press, 1969, 320 p.

AUTRICHE

Claude-Sophie DOUIN, *Le fédéralisme autrichien, LGDJ*, 1977, Paris, 295 p.

I. SEIDL-HOHENVELDERN, Relation of international law to internal law in Austria, *AJIL*, 1955, 451-476 p.

CANADA

ALBERTA (Government of), *Harmony in Diversity : A new federalism for Canada*, Edmonton, Gvt. Printing office, 1978.

R. ATKEY and V. NOEL editors, *Canadian constitutional law in a modern perspective*, Toronto university press, 1970.

Robert Mc Gregor DAWSON, *The government of Canada*, The university press, Toronto, 1962.

R.J. DELISLE, *Treaty making power in Canada*, Ontario Advisory committee on confederation, Toronto, Queen's Printer, 1967, 117 p.

G.F. FITZGERALD, Educational and cultural agreements and Entente : France, Canada and Quebec - Birth of a law treaty making technique for federal states, *AJIL*, 1966, vol. 60, p. 529-537.

Anne-Marie JACOMY-MILLETTE, Le rôle des provinces dans les relations internationales, *Etudes internationales*, vol. X, juin 1979, p. 285-319.

Anne-Marie JACOMY-MILLETTE, *L'introduction et l'application des Traités fédéraux au Canada*, LGDJ, Paris, 1971, 337 p.

B. TOURET, *L'aménagement constitutionnel des Etats et peuplement composite*, Presses de l'université de Laval, Québec, 1973.

ETATS-UNIS

W. BISHOP et E. STEIN, Conflict of treaties and national law in the United States of America, 1966.

Andrew BRUCE, The compacts and agreements of States with one another and with foreign Powers, *Minnesota law review*, vol. 11, 1971, 18 p. 500.

A. EVANS, Some aspects of the problem of self executing treaties, *AJIL*, 1951, p. 66-75.

Green Gaywood HACKWORTH, *Digest of international law*, U.S. Government, Printing office.

Stanley HOFMANN, Accords internationaux et séparation des pouvoirs, *Revue internationale de droit public*, 1953, p. 315.

Lawrence PREUSS, The execution of Treaty obligations through international law - System of the United States and of some other countries, *AJIL*, 1951, p. 82-108.

Jean RUSSOTO, *L'application des Traités self executing en droit américain*, Gangun et Laubscher, Montreux, 1969, 199 p.

Renaud SAVARIT, Les traités internationaux dans la constitution des Etats-Unis et la proposition d'amendement du sénateur Bricker, *Revue internationale de droit comparé*, 1955, (1), p. 1-12.

Edgard TURLINGTON, The legal effect of treaties in municipal law. The special position of the federal States. *AJIL*, 1951, proceedings p. 76-82.

Quincy WRIGHT, National courts and human rights. The Fuji Case, *AJIL*, 1951, p. 62-82.

ITALIE

Antonio CASSESE, Parliamentary control of Treaty-making in Italy, *IYIL*, 1976, p. 165-177.

Christiane COLINET, Régionalisation et droit communautaire : Le problème de l'application du droit communautaire par les régions. Leçons à tirer de l'expérience italienne, *CDE*, 1980, p. 75-94.

CONDORELLI, Le Regioni a statuto ordinario e la riserva statale in materie di « rapporti internazionali » in *Politica del diritto*, 1973, p. 223.

Vedi CAJA, Commento all art. 6 del d P.R. n° 616/1977 in Barbara e Bassanini, J. Nuevi Foleri.

Riccardo MONACO, La ratification des traités internationaux dans le cadre constitutionnel italien, *RGDIP*, 1970-1, p. 1-26.

Claudia MORVIDUCCI, The international activities of the Italian regions. *Italian, Y.I. law*, 1975, p. 201-223.

PALAZZOLI, *Les régions italiennes*, Paris, LGDJ, 1966, 635 p.

Rosario SAPIENZA, Stipulazione di Trattati internazionali e competenze della regioni. Il punto di vista della corte costituzionale, *Rivista di diritto I*, 1981, p.590-599.

SUISSE

J.F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 1967.

Lunius CAFLISCH, *La pratique suisse en matière de droit international public*, *Chronique publiée dans l'ASDI*.

Antoine FAVRE, *Droit constitutionnel suisse*, 2^e édition, Fribourg, 1970, Editions universitaires, 538 p.

Paul GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, Librairie de l'Université, Genève, 1953, T. 1.

Edouard HIS, De la compétence des cantons suisses de conclure des traités internationaux spécialement concernant la double imposition. *RDILC*, 1929, p. 454-479.

RICE, The position of international treaties in Swiss law, *AJIL*, 1952, p. 642 et 643.

L. WHIDHABER, External relations of the swiss cantons, *CYIL*, 1974, vol. 12, p. 211.

U.R.S.S.

Colette BEGAUX-FRANCOTTE, La technique des traités - un aspect de la politique étrangère soviétique. *Revue des Pays de l'Est*, 1981-1, p. 83-109.

E. DOLAN, The member Republics of the URSS as subjects of the law of Nations, *ICLQ*, 1955, p. 629.

Jan F. TRISKA, Robert M. SLUSSER, *The theory, law and policy of soviet treaties*, Stanford university press, California, 1962, 593 p.

Henn-Jüri VIBOPUU, International legal personality of Union Republics of URSS, *ICLQ*, 1975, p. 811-845.

DEBATS

M. SEIDL-HOHENVELDERN (I.) (professeur Vienne) souhaite apporter quelques précisions sur le cas de l'Autriche.

Au sujet du droit coutumier constitutionnel qui, en Autriche, pourrait consacrer la participation active des *Länder* dans les relations internationales, l'intervenant, qui s'avoue plutôt centraliste, pense que c'est là une idée bien téméraire.

Il y a toutefois en Autriche une tendance visant à permettre aux *Länder* d'intervenir dans la procédure de conclusion des traités. Cela n'a pas toujours été admis. La Cour constitutionnelle a reconnu aux *Länder* le droit d'avoir des relations internationales mais uniquement pour les actes qui ne sont pas des actes d'autorité.

Cependant, les *Länder* ont interprété cette autorisation en l'étendant aux actes d'autorité.

L'exemple de l'accord « Inter Alpe » est significatif à cet égard. Il n'a pas seulement pour objet de coordonner la propagande touristique, mais la coopération qu'il instaure touche également à d'autres sujets, par exemple, le tracé des autoroutes.

Il n'y a pas de problème car la Fédération ferme les yeux sur ces pratiques.

Au sujet de l'exécution des traités, il y a une extension cachée du pouvoir des *Länder*.

Pour les traités de frontières, les *Länder* doivent participer aux négociations. Le fait que des représentants des entités concernées sont présents est une garantie d'exécution. (Ex. : la participation des *Länder* aux travaux de la Commission pour la frontière austro-hongroise).

L'intervenant apporte encore deux informations supplémentaires au rapport de Mme Salmon-Mathy :

— La référence à son article de 1955 est correcte. Mais depuis lors, la Cour constitutionnelle a décidé que les traités conclus précédemment étaient inconstitutionnels pour non-respect d'une formalité de publication. De plus, elle a décidé que deux traités d'établissement conclus avec l'Allemagne et la Suisse étaient caducs; l'un pour désuétude, l'autre pour non-réciprocité. Cet exemple concerne le sujet en discussion : il s'agissait de traités accordant des droits qui étaient en contradiction avec la loi des *Länder*.

— Au sujet de ce qui est dit à la p. 42 du rapport, M. SEIDL-HOHENVELDERN rappelle qu'en R.F.A., il existe une procédure de consultation dans le cadre de l'accord de Lindau. Il y a en plus une déclaration unilatérale du Chancelier fédéral qui fait pendant à cet accord pour les relations avec la CEE. Les autorités fédérales sont obligées d'informer et de consulter les *Länder* pour les questions communautaires. Elles doivent s'efforcer de trouver un point de vue recueillant l'unanimité des *Länder* qu'elles défendront dans les discussions communautaires sauf s'il est contraire à la politique extérieure ou communautaire.

M. PHARAND (D.) (professeur D.Z., université Ottawa) voudrait apporter deux précisions au rapport de M. Van de Craen et une à celui de Mme Salmon-Mathy.

1. Au sujet de la capacité de l'Etat fédéral canadien de conclure des traités, son fondement juridique se trouve dans le droit international coutumier codifié par la Convention de Vienne.

Au sens de celui-ci, l'Etat est l'Etat fédéral.

En droit interne canadien, l'organe de l'Etat fédéral habilité à conclure des traités est l'exécutif.

Le fondement juridique de cette capacité ne se trouve pas expressément dans le B.N.A., mais il peut se déduire de l'article 9 de celui-ci qui précise que le pouvoir exécutif continue d'être détenu par la Reine.

2. Pour ce qui est de la capacité des provinces à conclure des traités, le B.N.A. ne précise rien. La Charte qui est actuellement négociée à Londres

pour rapatrier le B.N.A. ne prévoit rien non plus sur ce point. Ce serait pourtant souhaitable.

En ce qui concerne l'entente culturelle signée par le Québec et la France le 24 novembre 1965, il est vrai que son texte ne se réfère pas à l'accord cadre (« parapluie ») conclu une semaine auparavant par le Canada et la France.

Cet accord prévoyait que la province pouvait conclure un accord culturel de deux manières : soit avec une autorisation *ad hoc*, soit en se référant à l'accord-cadre.

Le jour de la signature de l'entente, il y eut un échange de notes entre les ministres canadien et français des Affaires étrangères par lequel il fut confirmé que l'entente rencontrait l'assentiment du gouvernement canadien.

C'était un moyen pour le gouvernement fédéral de réaffirmer sa compétence exclusive de conclure des traités.

Pour ce qui est de la nature juridique de cette entente culturelle, il est douteux qu'il s'agisse vraiment d'un traité régi par le droit international. Elle se rapprochait plutôt des notions de contrat de droit privé ou d'entente administrative.

3. L'intervenant reconnaît que la clause fédérale n'est pas populaire. Les Etats unitaires n'apprécient pas que les Etats fédéraux limitent leurs obligations en insérant cette clause dans un traité ou en y ajoutant une réserve fédérale.

Dans certains traités comme les Pactes des Nations Unies de 1966 relatifs aux droits de l'homme, on trouve des « clauses fédérales inversées » : l'Etat fédéral s'engage pour ses entités à respecter les obligations découlant du traité. Préalablement à la signature de ces Pactes, le Canada a demandé à toutes ses provinces leur accord de principe (notamment en ce qui concerne l'application administrative et législative de certaines dispositions).

Ce n'est qu'après avoir obtenu cet accord que le Canada a ratifié. Si une province ne respecte pas son engagement, c'est le gouvernement fédéral qui sera internationalement responsable. Sur le plan interne, il pourra exercer des pressions sur le gouvernement fédéré défaillant.

M. MATHIEU insiste sur le fait que le fait que le gouvernement fédéral canadien a une compétence exclusive en matière internationale. Les provinces n'ont pas d'extension externe de leurs pouvoirs locaux. Le pouvoir fédéral a le droit de désaveu sur ses provinces.

Si une province conclut une entente avec un Etat étranger sans l'assentiment ou l'accord du gouvernement fédéral, celui-ci demandera à cet Etat de ne pas appliquer l'entente.

Le pouvoir de conclure est un attribut de la souveraineté internationale qui ne peut être délégué aux provinces. Celles-ci ne peuvent conclure que des ententes « *not binding* », des « *gentlemen's agreements* » qui n'auront qu'une force morale.

Les ententes conclues avec les Etats des U.S.A. ne posent pas de problèmes puisque ce ne sont pas des Etats souverains.

La position restrictive du Canada à l'égard de la compétence internationale de ses provinces est le fruit de son histoire. C'est en concluant des traités sans l'accord de l'Empire que le Canada a fini par faire reconnaître son indépendance. Il s'en souvient aujourd'hui !...

M. PEETERS est intrigué par le relevé de plus de 30 Etats fédéraux fait par le premier rapporteur. Il dit, pour sa part, qu'au cours d'une étude qu'il entreprend actuellement sur tous les Etats fédéraux, ne pouvoir en compter que 18. Quels sont les autres ? Il ne suffit pas de régionaliser quelques matières pour avoir droit au qualificatif d'Etat fédéral.

L'intervenant estime que l'Italie n'est pas une fédération. Quant à la Belgique, sa nature est relativement indéfinissable : certains, tel le professeur G. Héraud, ont parlé d'un « Etat fédéraloïde ».

Il faut un partage des pouvoirs selon un système très spécifique et bien établi pour avoir un régime fédéral.

M. VAN DE CRAEN répond aux intervenants précédents après avoir précisé qu'il est favorable au droit de principe de l'autorité fédérale de conclure les traités internationaux et à son droit de contrôle exclusif sur la conclusion des traités ou accords internationaux par l'autorité fédérée.

En ce qui concerne les accords-cadres, le Québec ne s'y réfère pas dans la pratique.

Quant aux échanges de notes par lesquels le Canada exprime son assentiment, c'est un procédé plutôt impromptu et même largement superflu.

Il est difficile d'en conclure un assentiment de la part du gouvernement fédéral.

L'intervenant estime que l'Italie n'est pas une fédération. Quant à la Belgique, sa nature est relativement indéfinissable : certains, tel le professeur G. Héraud, ont parlé d'un « Etat fédéraloïde ».

Il faut un partage des pouvoirs selon un système très spécifique et bien établi pour avoir un régime fédéral.

M. VAN DE CRAEN répond aux intervenants précédents après avoir précisé qu'il est favorable au droit de principe de l'autorité fédérale de conclure les traités internationaux et à son droit de contrôle exclusif sur la conclusion des traités ou accords internationaux par l'autorité fédérée.

En ce qui concerne les accords-cadres, le Québec ne s'y réfère pas dans la pratique.

Quant aux échanges de notes par lesquels le Canada exprime son assentiment, c'est un procédé plutôt impromptu et même largement superflu.

Il est difficile d'en conclure un assentiment de la part du gouvernement fédéral.

Dans ce contexte, il ne faut pas s'arrêter au mot traité. L'article 2 de la Convention de Vienne permet d'utiliser indifféremment toutes sortes de dénominations (convention, accord, entente, etc.).

Les accords « *non-binding* » et les « *gentlemen's agreements* » sont considérés par la doctrine canadienne comme régis par le droit privé.

Cette position est difficilement soutenable lorsqu'il s'agit d'ententes conclues par des entités autonomes dans leur champ de compétence, et dans des matières qui relèvent du droit public.

D'autre part, on ne peut dire que ces ententes créent seulement des obligations morales. La volonté de se lier des deux parties est clairement exprimée dans le texte.

Lorsqu'il y a un accord-cadre, un échange de notes, ils prouvent l'existence d'une responsabilité ultime du gouvernement canadien. Mais cette responsabilité n'existe-t-elle pas toujours ? (C'est une question de droit international).

Le rapporteur relève enfin que sur les 160 Etats qu'il a examinés, 30 au moins présentent des caractéristiques de fédéralisme. Cela ne veut pas dire que les autorités fédérales aient des pouvoirs très étendus.

M. SEIDL-HOVENVELDERN donne un exemple des effets du manque de communication entre autorité fédérale et autorités fédérées avant la conclusion d'un traité.

Il s'agit d'un accord de 1962 entre la France et la R.F.A. par lequel celle-ci s'engageait à céder la forêt du Mundat (faisant partie du territoire de la Rhénanie-Palatinat).

Le ministre concerné du *Land* avait marqué son accord. Mais postérieurement, la Diète de la Rhénanie-Palatinat s'est opposée à la cession. Le traité n'est toujours pas ratifié... En l'espèce, il y a bien eu consultation mais pas avec l'autorité compétente.

M. KROUTOGOLOV voudrait faire les observations suivantes.

Il existe des différences fondamentales entre certains Etats fédéraux. Par exemple, si aux Etats-Unis, la fédération est à base administrative, au contraire en U.R.S.S. son fondement est national. Ce caractère particulier à l'Union Soviétique — qui existe aussi pour la Yougoslavie — modifie l'approche qui doit être faite de la question : le moindre problème devient politique; chaque nation a intérêt à agir sur la scène internationale, ce qui n'est pas le cas aux Etats-Unis.

Personne ne se demande pourquoi en Union Soviétique, il n'y a que 15 Républiques, alors qu'il y existe 103 peuples différents. Cela est dû au fait que le statut de république n'est accordé qu'aux peuples qui sont frontaliers avec des Etats étrangers. Eux seuls sont susceptibles d'avoir des relations internationales.

La question ne doit pas être envisagée seulement du point de vue statique, mais aussi d'une manière dynamique.

La Constitution de 1936, révisée en 1944, accordait aux républiques fédérées des prérogatives en matière de relations internationales. Mais elle ne prévoyait rien quant aux rapports avec les organisations internationales.

Grâce à la pratique, cette question a subi une évolution commencée par la Constitution de 1977 (art. 80).

Il n'existe pas d'inventaire des traités signés par les républiques fédérées. Le ministère fédéral concerné ne possède aucune liste. Pour en connaître le nombre, il faut s'adresser directement à chacune des administrations concernées des républiques fédérées.

Pour ce qui est de la République de Russie, l'intervenant reconnaît qu'elle n'a conclu que peu de traités. Peut-être estime-t-elle être suffisamment représentée dans les organes fédéraux pour défendre ses intérêts propres.

A la question de savoir pourquoi l'Ukraine, qui a signé la Convention du Danube, ne fait pas partie de la Commission, l'intervenant répond qu'il n'en sait rien, cela regarde l'Ukraine.

Il faut distinguer deux choses : la capacité et l'opportunité d'exercer des droits. En Union Soviétique, la capacité d'avoir des relations internationales existe pour les républiques fédérées, l'exercice de ce droit dans la pratique peut encore subir une évolution. Il est vrai que les républiques fédérées sont des entités souveraines, mais il ne faut pas confondre la souveraineté interne et le fait d'être sujet de droit international.

Certains voient dans l'U.R.S.S. un Etat unitaire ou au contraire un Etat confédéral. En fait, dans cet Etat, ni le fédéral, ni le fédéré n'ont la prépondérance, la conciliation des intérêts communs et particuliers se réalise par des compromis. Cela est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit d'un système à base nationale.

M. P. SCHWEIZER (suppléant du chef de section frontière et voisinage, Département fédéral des Affaires étrangères, Berne) affirme, au nom de son gouvernement, qu'il n'y a pas de pouvoir autonome, pour les cantons suisses, de conclure des conventions internationales. L'approbation de l'autorité fédérale est toujours nécessaire.

Le canton du Jura a signé une convention avec la région de Bruxelles sans en avoir référé à la Confédération. Celle-ci est très embarrassée car il n'existe pas en droit de pouvoir autonome de conclure des traités pour les cantons. La procédure normale veut que tout traité d'un canton reçoive l'approbation, même tacite, du gouvernement suisse. Si celui-ci ou un autre canton suisse marque son opposition, c'est alors au Parlement fédéral de trancher la question. Il faut noter que le Parlement a des tendances très fédéralistes.

De cette approbation de l'autorité fédérale découle la responsabilité internationale de la Confédération.

A propos de l'exposé de Mme Salmon-Mathy, l'intervenant relève qu'il n'existe aucun mécanisme de contrainte dans le droit constitutionnel suisse pour obliger les cantons à se soumettre au droit fédéral.

Le Président lève la séance à 12 heures.