

15. RAPPORT YUGOSLAVE

Professeur Milan ŠAHOVIĆ

Institut de Politique et d'Economie Internationales
Belgrade - Yougoslavie

1. REPARTITION DES COMPETENCES

La question de la répartition des compétences entre « l'autorité fédérale » (A.F.) et les « autorités fédérées » (a.f.) en ce qui concerne les relations internationales est réglée dans le cas de la Yougoslavie par la Constitution de la République socialiste fédérative de la Yougoslavie (R.S.F.Y.) de 1974. C'est à l'A.F. que l'on a confié la tâche de conduire les relations internationales de la communauté fédérale yougoslave, de conclure et de veiller à l'exécution des traités et autres accords internationaux.

D'après l'art. 1er de la Constitution de la R.S.F.Y., l'A.F. représente « un Etat fédéral-communauté étatique des nations librement unies et de leurs Républiques socialistes ainsi que des provinces socialistes autonomes... ». En partant de leur droit à l'autodétermination, y compris le droit à la sécession, qui se trouve à la base de cette communauté (préambule, principes fondamentaux de la Constitution), les a.f. ont délégué à l'A.F. les devoirs relatifs aux relations internationales fixés dans la Constitution de la R.S.F.Y. Pour ce faire, elles ont adopté simultanément dans le cadre de leurs Constitutions et autres actes constitutionnels des dispositions similaires. C'est ainsi que l'art. 244 de la Constitution de la R.S.F.Y. indique que la souveraineté, l'indépendance, l'intégrité territoriale, la défense nationale, la position internationale et les relations du pays avec les autres Etats et les organisations internationales relèvent de la compétence exclusive de l'A.F. Par conséquent, c'est l'A.F. qui représente, en tant que sujet de droit international, personnalité juridique internationale, la communauté fédérale yougoslave sur le plan international. Le territoire de la R.S.F.Y. est un et composé des territoires des Républiques socialistes (art. 5 de la Constitution R.S.F.Y.). Les traités et les accords internationaux sont appliqués le jour de leur entrée en vigueur sur l'ensemble du territoire de la R.S.F.Y. (art. 210 de la Constitution R.S.F.Y.). Il existe également pour tous les citoyens de la Yougoslavie une nationalité unique identifiant la nationalité des a.f. avec celle du pays (art. 249 de la Constitution R.S.F.Y.).

Pour comprendre la nature de la répartition des compétences entre les a.f. et l'A.F. dans le cadre de la communauté fédérale yougoslave, il faut savoir que les a.f. sont autorisées et jouent un rôle actif dans la mise en œuvre des fonctions de l'A.F. Leurs droits et devoirs, explicitement élaborés dans la Constitution de la R.S.F.Y., garantissent leur participation active et des droits égaux dans l'activité internationale de l'A.F. Dans les organes fédé-

raux — l'Assemblée de la R.S.F.Y., la présidence de la R.S.F.Y. et le Conseil exécutif fédéral — les représentants des a.f. prennent part à la prise des décisions et l'application de la politique en partant des intérêts des Républiques socialistes et des Provinces autonomes. Les intérêts communs de la communauté fédérale sont ainsi déterminés dans le cadre d'une activité des organes fédéraux et ceux que les assemblées des Républiques socialistes et des Provinces autonomes exercent par l'entremise de leurs délégations à l'Assemblée de la R.S.F.Y. (art. 244 de la Constitution R.S.F.Y.). Il est prévu, également, que les frontières de la R.S.F.Y. ne peuvent pas être modifiées sans l'accord de toutes les Républiques et Provinces autonomes (art. 5 de la Constitution R.S.F.Y.).

En ce qui concerne la conclusion des traités et accords internationaux qui requièrent l'adoption de nouvelles lois de la part des a.f. ou la révision des lois en vigueur, ou qui entraînent des obligations spéciales pour une ou plusieurs a.f. l'accord de leurs organes compétents est exigé. De même, on insiste sur l'utilisation des langues de toutes les nations et nationalités sur base du principe d'égalité dans les relations internationales de la communauté fédérale yougoslave. Enfin, la Constitution de la R.S.F.Y. reconnaît le droit des a.f. de collaborer directement avec les organes et organisations des autres Etats et avec les organisations internationales « dans le cadre de la politique extérieure retenue de la République socialiste fédérative de Yougoslavie et des traités et accords internationaux ». C'est un droit qui est en même temps appliqué aux communes, aux entreprises et aux organisations et communautés auto-gestionnaires et qui leur permet de collaborer avec les organisations et organes étrangers correspondants, les organisations internationales et les unités territoriales des autres Etats (art. 271 de la Constitution de la R.S.F.Y.). Il est question dans ce dernier cas de la mise en œuvre d'un des principes visant à la démocratisation de la politique étrangère, proclamée de même dans les Constitutions et actes constitutifs des a.f. Tous ces textes soulignent aussi sans aucune réserve que ce droit des a.f. ne peut être réalisé que dans le cadre de la politique extérieure de l'A.F. et des traités et accords internationaux conclus par elle.

On peut en conclure que les compétences dans le domaine des relations internationales sont concentrées dans le cas de la Yougoslavie dans l'A.F. La communauté fédérale yougoslave agit sur le plan international comme un sujet unique de droit international. C'est un Etat composé dont la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance sont indivisibles. Sur le plan interne, fédéral, ayant reçu des garanties qui leur assurent une participation égale et effective dans la conduite de la politique extérieure, les a.f. ont consenti que l'A.F. soit la représentante de leurs souverainetés dans les relations internationales et sur le plan du droit international.

2. CONFLITS DE COMPETENCES

Compte tenu de la nature de la répartition des compétences entre l'A.F. et les a.f. les conflits éventuels entre elles par rapport aux relations internationales seraient plutôt de nature interne, constitutionnelle, et peuvent avoir

lieu à propos des prises de décisions, de l'exécution des obligations internationales et la discussion de leur caractère constitutionnel. Ainsi, si le Conseil compétent de l'Assemblée de l'A.F. n'accepte pas la proposition de la Présidence de la R.S.F.Y. concernant la détermination de la politique intérieure et extérieure, ces deux organes arrêtent d'un commun accord la procédure à suivre pour examiner la question litigieuse, et fixent le délai de l'harmonisation des positions sur cette question. Ce délai ne peut excéder six mois. Si après l'expiration de ce délai un accord n'est pas intervenu, la question litigieuse est retirée de l'ordre du jour du Conseil compétent de l'Assemblée mais peut être de nouveau inscrite à l'ordre du jour. Si l'accord ne se fait pas après ce second débat dans un délai de trois mois, le Conseil compétent de l'Assemblée de l'A.F. est dissout, alors que cesse le mandat de la Présidence (art. 319 de la Constitution de la R.S.F.Y.). Concernant l'exécution directe des traités et accords internationaux par les organes administratifs des a.f., pour l'exécution desquels sont responsables les organes administratifs de l'A.F., ces derniers peuvent être autorisés par la loi fédérale à aviser le Conseil exécutif au cas où les organes administratifs des a.f. n'accomplissent pas leurs tâches relatives aux obligations internationales en question alors que l'inaccomplissement de ces tâches risque d'avoir des conséquences préjudiciables graves. Dans ces cas le Conseil exécutif fédéral (l'A.F.) informe les organes compétents des a.f. afin d'éliminer de manière concertée les raisons pour lesquelles les organes administratifs de l'A.F. ont dû accomplir les tâches administratives en question (art. 275 de la Constitution de la R.S.F.Y.). De plus, si le consentement des assemblées des a.f. n'est pas obtenu sur les projets des lois ou d'actes généraux que le Conseil des Républiques et des Provinces adopté en vertu de l'accord de ces assemblées, en vue de l'exécution des engagements de l'A.F. envers les autres pays et organisations internationales, le Conseil exécutif fédéral propose à la Présidence de la R.S.F.Y. l'adoption d'une loi sur les mesures provisoires pour prévenir ou éliminer les préjudices importants (art. 301 de la Constitution de la R.S.F.Y.). Enfin, tout acte peut être renvoyé à la Cour constitutionnelle pour clarifier la question de sa conformité avec la Constitution de la R.S.F.Y. ainsi que les conflits de compétences. La Cour constitutionnelle avise l'Assemblée de l'A.F. de ses constatations, donne des propositions en vue de l'adoption ou de la révision des lois et de la prise d'autres mesures pour assurer la constitutionnalité et la légalité. Elle peut même ordonner de faire cesser l'exécution d'un acte individuel ou des actes et lois si leur exécution risque d'avoir des conséquences préjudiciables irréparables (art. 375-379 de la Constitution de la R.S.F.Y.).

3. ADMINISTRATION

Le fédéralisme affecte la structure du Secrétariat fédéral des affaires extérieures, surtout par rapport à la composition de personnel, et plus particulièrement la répartition des postes dirigeants, y compris des chefs des missions à l'étranger (ambassadeurs, ministres plénipotentiaires et consuls généraux). Les décisions respectives sont prises sur base des solutions arrêtées

en commun par l'A.F. et les a.f. en partant du principe de la représentation égale des a.f. qui est appliqué en général à la composition de l'administration et des postes dirigeants dans l'ensemble de l'administration de l'A.F.

Les a.f. disposent de services administratifs propres en matière de relations extérieures qui agissent dans le cadre des conseils exécutifs des a.f. L'organisation interne de ces secrétariats dépend des besoins spécifiques des a.f. et ne correspond pas à celle du Secrétariat fédéral. Certains secteurs, cependant, des affaires extérieures sont confiés aux autres organes administratifs, comme par exemple les affaires économiques, les affaires culturelles, etc.

II. TRAITES

1. CONSTITUTION

La Constitution de la R.S.F.Y. régit expressément la conclusion et l'exécution des traités et accords internationaux. Dans les réponses sur les Préalables nationaux j'ai indiqué les principes de base. Les Constitutions et les actes constitutionnels des Républiques socialistes et des Provinces autonomes contiennent des dispositions appropriées.

2. CONCLUSION

Les a.f. ne peuvent pas conclure des traités internationaux. Cependant, elles sont autorisées à conclure des accords concernant l'exécution des traités internationaux approuvés par l'A.F. et dans le cadre des obligations que cette dernière a accepté. Ces accords sont de nature limitée et ont comme objet les matières intéressant plus particulièrement les a.f. en question. Ces accords ne peuvent être conclus qu'après l'approbation des organes compétents de l'A.F. et avec leur participation. Ils sont rares. En conformité avec les principes constitutionnels d'après lesquels l'A.F. seule peut représenter et conclure des traités internationaux au nom de la Fédération, ces accords doivent être considérés comme traités et accords de la communauté fédérale dans son ensemble (art. 271 de la Constitution de la R.S.F.Y.).

3. NEGOCIATION

Une a.f. doit être toujours associée à la négociation des traités internationaux conclus par l'A.F. quand ses intérêts particuliers sont affectés. D'après l'art. 271 de la Constitution et la Loi fédérale sur la conclusion et l'exécution des traités internationaux du 3 octobre 1978, c'est un des principes de base régissant la négociation des traités internationaux par l'A.F.

4. INTRODUCTION

Etant donné qu'il existe seulement une catégorie de traités internationaux — ceux conclus par l'A.F. — les conditions de leur applicabilité sont les mêmes pour le territoire de la R.S.F.Y. « Les traités et accords internationaux sont appliqués le jour de leur entrée en vigueur, si l'acte de ratification ou le

traité lui-même, en vertu d'une autorisation de l'organe compétent, n'en dispose pas autrement. Les tribunaux appliquent directement les traités et accords internationaux qui sont publiés » (art. 210 de la Constitution R.S.F.Y.). L'acte de ratification représente la condition fondamentale. L'assemblée de l'A.F. ratifie les traités et accords internationaux sur la collaboration politique et militaire, de même que les traités et accords internationaux qui requièrent l'adoption de nouvelles lois ou la révision des lois en vigueur. Ceux de nature politique et militaire sont ratifiés par le Conseil fédéral uniquement, les autres par ce Conseil et le Conseil des Républiques et des Provinces qui agit sur la base du consentement de leurs assemblées respectives (art. 283, 285, 286 et 288 de la Constitution de la R.S.F.Y.). Le Conseil exécutif fédéral ratifie de son côté les traités et accords internationaux dont la ratification ne relève pas de la compétence de l'Assemblée de la R.S.F.Y. (art. 247 de la Constitution de la R.S.F.Y.). La procédure de ratification est élaborée par la Loi fédérale sur la conclusion et l'exécution des traités internationaux.

5. EXECUTION

Le pouvoir d'exécution relève de la compétence de l'A.F. qui doit assurer l'application des traités et accords internationaux conclus par elle ainsi que l'exécution des engagements internationaux de la R.S.F.Y. (art. 281 de la Constitution de la R.S.F.Y.). Il est déterminé, également, que lorsque la Constitution dispose que les organes fédéraux règlent les rapports dans les domaines de la défense nationale, de la sécurité d'Etat et des relations internationales, les organes fédéraux édictent des prescriptions en vue de l'exécution des lois fédérales, si la loi fédérale ne prévoit pas que ces prescriptions seront édictées par les organes des Républiques et des Provinces autonomes (art. 274 de la Constitution de la R.S.F.Y.).

6. « TRANSNATIONALISME »

D'une certaine manière, les arrangements relatifs à la réalisation des rapports entre les a.f. ainsi que les communes, les entreprises et les autres organisations et communautés auto-gestionnaires « dans le cadre de la politique extérieure adoptée par la République socialiste fédérative de la Yougoslavie et des traités et accords internationaux » (voir la réponse sur la question relative aux Préalables nationaux) peuvent être compris comme « transnational ». Je trouve pourtant qu'il serait mieux de s'abstenir de l'utilisation de ce terme qui est de nature théorique et peut créer plutôt des malentendus.

III. REPRESENTATION DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE

1. CONSTITUTION

L'A.F. entretient, par l'intermédiaire de ses organes, des relations diplomatiques et consulaires avec les autres Etats. C'est à elle qu'appartient le

droit actif et passif de légation. Les représentants diplomatiques et autres de la R.S.F.Y. sont nommés par la Présidence et le Président de la République. Ils reçoivent les lettres de créances des représentants diplomatiques des autres Etats. La R.S.F.Y. est représentée à l'étranger par la Présidence et le Président de la République (art. 281, 315, 335 et 337 de la Constitution de la R.S.F.Y.).

2. DIPLOMATIE FEDERALE

Les a.f. ne sont pas associées à la représentation diplomatique et consulaire de l'A.F. Cette représentation est organisée comme service fédéral unique.

3. REPRESENTATION AUTONOME (LEGATION ACTIVE)

La représentation autonome (légation active) des a.f. n'existe pas.

4. REPRESENTATION AUTONOME (LEGATION PASSIVE)

La présentation autonome (légation passive) des a.f. n'existe pas.

IV. ORGANISATIONS ET CONFERENCES INTERNATIONALES

La question de la participation de l'A.F. dans l'activité des organisations internationales et conférences internationales est réglée d'une manière plutôt générale. On y applique les dispositions de la Constitution de la R.S.F.Y. mentionnées dans les réponses sur les autres questions de ce questionnaire en conformité avec les problèmes que pose la pratique. Dans le cadre du paragraphe VII du Préambule Principes fondamentaux — il est proclamé : « Dans ses relations internationales, la République socialiste fédérative de Yougoslavie observe les principes de la Charte des Nations Unies, s'acquitte de ses obligations internationales et participe activement aux travaux des organisations internationales auxquelles elle appartient ». Les a.f. participent dans cette activité de l'A.F. en appliquant *mutatis mutandis* les dispositions constitutionnelles relatives aux affaires extérieures en général. Les a.f. n'ont pas de droits spéciaux dans ce domaine, de même que dans les autres domaines des relations internationales.

V. IMMUNITES

Les a.f. ne disposent pas de droits autonomes dans la matière des immunités.

VI. RESPONSABILITE INTERNATIONALE

En conformité avec la reconnaissance de l'A.F. comme l'unique représentante de la personnalité juridique de la R.S.F.Y. les problèmes de la

responsabilité internationale ne peuvent pas être soulevés sur le plan international par les a.f.

VII. ESPACES « INTERNATIONAUX »

1. CONSTITUTION

La Constitution de la R.S.F.Y. prévoit que par l'intermédiaire des organes fédéraux, l'A.F. réglemente toutes matières de caractère international affectant le territoire de la communauté fédérale yougoslave dans son ensemble, y compris la mer territoriale, le plateau continental, etc. (art. 281 de la Constitution de la R.S.F.Y. énumère tous ces espaces).

2. REPARTITION DES COMPETENCES

Compte tenu de mes réponses aux questions qui précèdent, c'est l'A.F. qui est responsable de l'exécution des obligations internationales et des compétences que le droit international attribue à l'Etat côtier dans les espaces maritimes ou aériens soumis à la souveraineté ou aux droits exclusifs, etc. L'A.F. remplit ses devoirs en appliquant les modalités prévues par la Constitution de la R.S.F.Y. qui déterminent en même temps les possibilités de l'exécution des obligations internationales par l'activité indépendante de l'A.F. ainsi que par la participation active des organes des a.f. Cette participation des a.f. est pourtant exercée sous la direction des organes de l'A.F. et sur base des lois fédérales (art. 273-275 de la Constitution de la R.S.F.Y.).

ADDENDUM

1) Il faut noter que, après le décès du président Tito, toutes les dispositions de la Constitution de la R.S.F.Y. qui règlent les compétences du Président de la République (art. 333-345) ne sont plus applicables. La fonction de l'organe suprême est maintenant dans les mains de la Présidence de la R.S.F.Y., organe collectif composé de membres élus par les Assemblées des Républiques et Provinces autonomes. Les compétences de la Présidence sont les mêmes que celles dont était doté le Président de la République qui remplissait la fonction de son président (art. 313-332). Cette substitution a été réalisée automatiquement, d'après le par. 6 de l'art. 328 de la Constitution qui a prévu qu'avec la fin des fonctions du « Président de la République, la Présidence de la R.S.F.Y. exerce tous les droits et devoirs qui lui appartiennent... ».

2) La législation relative à la mise en œuvre des dispositions de la Constitution de la R.S.F.Y. concernant la politique étrangère se développe dans la pratique très lentement. Outre la loi fédérale du 3 octobre sur la conclusion et l'exécution des traités internationaux ce n'est que le 16 octobre 1981 qu'on a approuvé une nouvelle loi — la Loi fédérale sur l'exécution des matières des Affaires étrangères ressortissant de la compétence des organes fédéraux

d'administration et organisation fédérales. Dans son rapport sur l'organisation de l'administration fédérale et régionale, Mme Anne Fosty a mentionné et analysé le contenu de cette loi. Notons seulement que l'adoption de cette loi a eu comme but la réglementation des questions concernant l'application des solutions prévues dans la Constitution. On peut remarquer aussi en dehors des questions d'organisation et de détermination générale des compétences des organes des Républiques et des Provinces autonomes, leurs législations respectives ne se sont pas occupé plus concrètement de la matière des relations internationales.

