

## 2. RAPPORT ARGENTIN

par

Fernando R. TESÓN

S.J.D. Candidate, Northwestern University School of Law  
Lic. Sp. en Droit International, Université Libre de Bruxelles  
Abogado, Universidad de Buenos Aires

### I. PREALABLES NATIONAUX

La République Argentine est un Etat fédéral. L'article I<sup>er</sup> de la Constitution nationale dispose :

« La République Argentine adopte pour son gouvernement la forme républicaine, représentative et fédérale, aussi qu'il est établi dans la présente Constitution » (1).

Comme dans toute forme fédérale, il s'agit d'une *décentralisation* du pouvoir politique sur une base territoriale. Les entités fédérées s'appellent *provinces (provincias)* et elles sont chronologiquement antérieures à l'Etat fédéral. En fait, la République est le résultat d'une série d'accords (*pactos*) de fusion, dont le dernier date de 1860 (incorporation de la province de Buenos Aires). La question du partage des compétences entre l'Etat fédéral et les provinces est très complexe, et je vais me limiter à en donner les éléments indispensables pour aborder la question du rapport entre la structure fédérale et les relations internationales.

L'idée centrale du fédéralisme argentin est que les provinces ont délégué un certain nombre de pouvoirs à l'Etat central. L'article 104 de la Constitution établit que

« Les provinces gardent tout le pouvoir non délégué par cette Constitution au gouvernement fédéral, et aussi celui qu'elles ont conservé par des accords spéciaux lors de leur *incorporation* »

l'Etat fédéral. On le voit : les provinces sont dotées d'un pouvoir résiduel. Sur la Cour Suprême, l'article 104 signifie que les provinces conservent, dès l'adoption de la Constitution, tous les pouvoirs qu'elles avaient auparavant, et avec la même portée, à moins qu'une disposition constitutionnelle

1) Constitution argentine de 1853 (avec les réformes de 1860), dans *Estatutos, Reglamentos y instituciones argentinos*, éd. Libreria Platero, Buenos Aires 1972. Ma traduction.

ne limite ou interdise leur exercice (2). Le tribunal suprême a décidé aussi que les actes provinciaux ne peuvent être invalidés que : 1) lorsque la Constitution reconnaît expressément au gouvernement fédéral un pouvoir exclusif ; 2) l'exercice de ce pouvoir a été expressément interdit aux provinces et 3) il y a une incompatibilité absolue et directe dans l'exercice de ce pouvoirs par le gouvernement central et les provinces (3).

La doctrine classe les compétences respectives du pouvoir central et de provinces en 3 catégories : les compétences exclusives des provinces, les compétences exclusives du pouvoir central et les compétences concurrente (4).

De manière générale, les compétences exclusives du pouvoir central sont prévues dans les articles 27 (relations extérieures), 67 (compétence des cours), 86 (compétence du Président), 100 et 101 (compétence de la Cour suprême et des tribunaux fédéraux).

Les compétences exclusives des provinces dans le domaine du développement économique ont donné lieu à des controverses. La deuxième partie de l'article 107 dispose :

« Les provinces peuvent promouvoir l'industrie, l'immigration, la construction de chemins de fer et de canaux navigables, la colonisation des terres provinciales, l'introduction et l'établissement de nouvelles industries, l'importation des capitaux étrangers et l'exploration des fleuves, au moyen des lois protectrices de ces buts, en employant des recettes propres. »

Etant donné que les provinces ont un pouvoir résiduel, on a critiqué cet article, en disant qu'il suffisait d'énoncer les pouvoirs fédéraux et que, dès lors, l'énumération de l'article 107 n'était qu'énumérative (5). D'autres auteurs ont interprété cette disposition en concordance avec l'article 67, alinéa 16 (qui prévoit des compétences similaires à celles de l'article 107, mais dans le chef du Congrès fédéral), et ont conclu que la législation sur le développement économique est une compétence concurrente de l'Etat fédéral et des provinces (6).

Les conflits des compétences (et tous autres conflits) qui peuvent se produire entre l'Etat fédéral et les provinces, doivent être réglés selon la Constitution, par la Cour suprême de la Nation (article 100). La jurisprudence de la Cour en matière de partage des compétences est très riche mais elle ne touche pas notre matière.

(2) BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, éd. Ediar, Buenos Aires 1972, p. 121 ; BAS, Arturo, *Derecho Público Provincial*, éd. Abeledo 1927, vol I, p. 74.

(3) BIDART CAMPOS, *op. cit.* p. 122.

(4) BIDART CAMPOS, *op. cit.* p. 122 ; QUIROGA LAVIE, Humberto, *Derecho Constitucional*, éd. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires 1978, p. 644-646.

(5) QUIROGA LAVIE, *op. cit.* p. 646.

(6) BIDART CAMPOS, *op. cit.* p. 122.

En ce qui concerne les relations internationales, il est clair qu'on se trouve devant une *compétence exclusive* de l'Etat fédéral. Plusieurs articles de la Constitution consacrent ce monopole. L'article 27 se lit comme suit :

« Le gouvernement fédéral est tenu de développer ses relations de paix et de commerce avec les puissances étrangères au moyen de traités qui sont conformes aux principes de droit public établis dans cette Constitution. »

Il faut signaler que le terme « tenu » a été interprété comme excluant la compétence provinciale concurrente. L'article 67, alinéa 19, dispose :

« (Il est de la compétence du Congrès)... 19. Approuver ou rejeter les traités conclus avec les autres nations, ainsi que les concordats passés avec le Saint Siège. »

Par application du principe de la compétence déléguée, le pouvoir d'approuver ou de rejeter les traités est exclu pour les provinces. L'article 86, alinéa 10, signale parmi les attributions du président de la République, celles de nommer et révoquer « les ministres plénipotentiaires et chargés d'affaires, avec l'accord du Sénat » et de nommer et révoquer aussi les agents consulaires. Le même article, dans son alinéa 14, établit comme compétences du président celles de :

— conclure et signer

« les traités de paix, de commerce, de navigation, d'alliance de limites, de neutralité et concordats »

— mener les

« autres négociations requises pour l'entretien des bonnes relations avec des puissances étrangères »

— recevoir les ministres et leurs consuls.

Ces dispositions ont été interprétées de façon uniforme dans le sens déjà signalé et la pratique fédérale confirme ce monopole des organes fédéraux dans le domaine des relations internationales. Il faut ajouter, d'une part, que la structure du ministère fédéral des affaires étrangères n'est point affectée par le système fédéral et, d'autre part, que les provinces n'ont pas des services administratifs en matière de relations internationales.

Une dernière remarque générale sur le fédéralisme argentin. Le système fédéral en Argentine, tel qu'il avait été conçu par les auteurs de Constitution, a subi une dégénérescence profonde au cours des années, surtout dans le présent siècle. Plusieurs facteurs y ont contribué : la dépendance économique des provinces à l'égard de la région de la *pampa húmeda*, la plus riche du pays, le mauvais fonctionnement des structures prévues dans la Constitution pour la défense des intérêts provinciaux (exemple : le Sénat), et l'abus par le pouvoir central de son droit d'intervenir dans les affaires provinciales (7). Cette situation s'est aggravée lors de la prise du pouvoir par les autorités militaires (1966-1973 et de 1976 à aujourd'hui), puisque ceux-ci sont intervenus directement dans la nomination des gouverneurs provinciaux, préro-

(7) QUIROGA LAVIE, *op. cit.* p. 726-728.

gative qui est normalement réservée à la province. On arrive donc à une simple décentralisation administrative, et non politique, ce qui a fait dire à certains auteurs que le régime fédéral avait été aboli en Argentine (8). Sans aller jusque là (puisque les compétences des exécutifs et des Congrès provinciaux ont été conservés par les gouverneurs), il faut dire que la nomination directe des gouverneurs a porté un coup douloureux au système fédéral (9).

## II. TRAITES

### I. REGIME DES TRAITES INTERNATIONAUX DANS LA CONSTITUTION (10)

Les dispositions de la Constitution régissant la conclusion et l'exécution des traités peuvent se résumer comme suit :

A) La *négociation* est confiée au pouvoir exécutif fédéral (le président de la République). Cette attribution se dégage des articles 27 précité et 86, alinéa 14. L'article 27 peut être considéré comme une règle de répartition des compétences entre le gouvernement central d'une part, et les provinces d'autre part (le gouvernement *fédéral* est tenu... etc.), tandis que l'article 86, alinéa 14, qui mentionne expressément le terme « négociation », est plutôt une règle de partage des compétences entre le pouvoir législatif fédéral, d'une part, et le pouvoir exécutif fédéral, d'autre part (le président conclut... etc.). Il faut ajouter que, s'il n'est pas prévu d'associer les provinces à la négociation, cela n'exclut pas la consultation des autorités provinciales pour entamer la négociation de certains traités, comme par exemple, l'accord *Yaciretá-Apipé* (consultations à la province de Corrientes).

B) *Signature* : elle est aussi de la compétence du pouvoir exécutif central. Cette étape de la conclusion des traités est implicitement comprise dans l'article 86, alinéa 14, précité.

C) Une fois signés, les traités soumis à ratification doivent être présentés au Congrès pour être *approuvés* — ceci pour autant que la Constitution ne soit pas suspendue. Cet acte, *qu'il ne faut pas confondre avec la ratification*, est un acte interne (11). Le Congrès — et aujourd'hui, le pouvoir exécutif après consultation d'un organe appelé *Comisión de Asesoramiento Legislativo* (Commission consultative sur la législation) — approuve le traité au moyen

(8) SARMIENTO GARCIA, Luis, *Consecuencias jurídicas de hecho revolucionario del 23-6-66*, Revue *La Ley*, Buenos Aires, vol. 123, p. 1117.

(9) PALAZZO, E. et SCHINELLI, G., *Las normas constitucionales del Proceso de Reorganización Nacional*, éd. Zavalia, Buenos Aires, 1976, chapitre 9.

(10) Voyez VANOSSI, Jorge, *Régimen constitucional de los tratados*, éd. El Coloquio, Buenos Aires 1969.

(11) MONCAYO, VINUESA et GUTIERREZ POSSE, *Derecho Internacional Público*, éd. Zavalia, Buenos Aires 1977, p. 64 ; BIDART CAMPOS, *op. cit.*, p. 671-672 ; VANOSSI, *op. cit.* p. 64.

d'une loi. Cette approbation par le pouvoir législatif est une condition préalable de la ratification internationale du traité (12).

D) La *ratification* appartient à l'exécutif fédéral. Ceci n'est pas prévu dans la Constitution, mais la règle s'est dégagée au cours d'une pratique uniforme. Il faut noter que les travaux préparatoires de la Constitution, ainsi que les Constitutions précédentes, l'avaient expressément établie (13). Ajoutons que, selon l'article 31 combiné avec l'article 27, les traités ont hiérarchiquement en droit argentin, une valeur égale aux lois, de telle façon qu'en cas de conflit, on appliquera la règle *lex posterior derogat prior* (14). Par contre, la Cour suprême a jugé que les traités internationaux avaient une valeur inférieure à la Constitution (15). Enfin, l'article 31 stipule que les traités (et les lois fédérales) l'emportent sur les lois provinciales.

Il ressort donc de la Constitution et de la pratique que la conclusion des traités relève au premier chef de l'Etat fédéral.

E) *Introduction et exécution des traités dans l'ordre provincial.*

Une fois qu'ils sont approuvés, ratifiés — s'il y a lieu — et publiés dans le *Boletín Oficial*, les traités sont applicables dans les provinces.

En ce qui concerne leur exécution, elle appartient, en règle générale, aux autorités provinciales et/ou aux autorités fédérales selon que le territoire où s'applique le traité relève de la juridiction des uns et/ou des autres (16). Cette exécution se déroule normalement en deux phases : d'abord, le gouvernement central arrête les lois et règlements nécessaires ; ensuite, les autorités provinciales compétentes sont chargées d'exécuter ces mesures. Elles sont tenues de se conformer aux lois nationales, selon l'article 31 de la Constitution. Cependant, un acte administratif provincial contraire à une loi nationale n'est pas nul ou invalide, mais il doit être déclaré inconstitutionnel — et donc inapplicable à l'espèce — par le pouvoir judiciaire (17).

Du point de vue normatif, la seule voie juridique dont le gouvernement central dispose pour contraindre les provinces à adopter les mesures d'exécution nécessaires est l'intervention fédérale prévue dans l'article 6 de la Constitution. Les seuls motifs légaux d'intervention sont les suivants : assurer le maintien de la forme « républicaine » de l'autorité provinciale, repousser

(12) MONCAYO, VINUESA et GUTIERREZ POSSE, *op. cit.*, *loc. cit.* : VANOSSI, *op. cit.*, p. 85, qui signale l'aspect démocratique de la déconcentration des compétences pour la conclusion des traités.

(13) VANOSSI, *op. cit.* p. 83-85.

(14) Arrêt *Martin c/ Administración de Puertos*, Recueil des Arrêts de la Cour Suprême (Fallos), vol. 257, p. 99.

(15) Arrêt *Merck Química Argentina c/ Gobierno Nacional*, Recueil des Arrêts de la Cour Suprême, vol. 211, p. 162.

(16) L'article 110 de la Constitution définit les gouverneurs comme des « agents naturels du gouvernement fédéral pour exécuter la Constitution et les lois de la Nation », ce qui comprend aussi les traités, assimilés par l'article 31 aux « lois de la Nation ».

(17) Pour une synthèse du système argentin de contrôle de constitutionnalité, voyez BIDART CAMPOS, *op. cit.* p. 753-763.

les invasions étrangères et rétablir les autorités légales en cas de renversement par sédition ou par invasion d'autres provinces. Dans les faits, les choses se passent bien différemment. Les autorités centrales exercent un contrôle permanent sur l'action des gouvernements provinciaux, par exemple, au moyen d'avertissements. En plus, comme l'on a signalé plus haut, les interventions fédérales dans la pratique ne sont pas soumises aux conditions rigoureuses de l'article 6.

## 2. LES ACCORDS INTERNATIONAUX CONCLUS PAR LES PROVINCES

Malgré cette situation relativement claire en droit, une pratique récente, fondée sur l'interprétation de certains articles de la Constitution, montre que le monopole du gouvernement fédéral dans les relations internationales n'est peut-être pas aussi grand qu'il y paraît *a priori*.

La première partie de l'article 107 de la Constitution se lit comme suit :

« Les provinces peuvent conclure des traités « partiels » dans des buts d'administration de la justice, d'intérêts économiques et des travaux d'utilité commune... »

De façon corrélatrice, la première partie de l'article 108 établit :

« Les provinces n'exercent pas le pouvoir délégué à la nation. Elles ne peuvent pas conclure des traités « partiels » de caractère politique... »

Ces normes ont été interprétées par la majorité de la doctrine comme visant uniquement les accords interprovinciaux (18). Ces auteurs mettent l'accent sur le monopole de l'Etat fédéral quant aux relations internationales, en signalant qu'il serait illogique de reconnaître en plus, un véritable *treaty making power* international aux provinces, même dans des domaines limités.

Il faut toutefois préciser que l'interprétation textuelle des articles 108 et 107 ne limite pas l'expression « traités partiels » aux seuls accords entre provinces. C'est justement le principe de délégation expresse consacré par l'article 104 précité qui pourrait nous amener à considérer que les provinces se seraient réservées le pouvoir de conclure des traités « non politiques » avec des Etats étrangers. La contradiction avec le principe d'exclusivité de l'Etat fédéral dans la conclusion des traités serait résolue, dans la mesure où cette exclusivité ne concernerait que les traités politiques.

M. Quiroga Lavié (19) a soutenu cette opinion, en s'appuyant notamment sur la deuxième partie de l'article 107, qui prévoit comme compétence provinciale celle d'importer des capitaux étrangers. Les provinces ne pour-

(18) BIDART CAMPOS, *op. cit.* p. 130-131 ; VANOSSI, p. 57-58 ; UBERTONE, Fermin, *Los tratados parciales en la Constitución argentina*, Revue *La Ley* du 15-2-71 ; BAS, Arturo, *op. cit.* p. 480 ; FRIAS, Pedro, *Introducción al Derecho Público Provincial*, éd. De Palma, Buenos Aires 1980, p. 116.

(19) QUIROGA LAVIE, *op. cit.* p. 664 (20) *Ibidem*, *loc. cit.*

raient importer de tels capitaux qu'en fixant les conditions par des accords externes (20).

La pratique provinciale est favorable à la compétence des provinces pour conclure des traités internationaux. A notre connaissance, il y a eu quatre accords passés entre les provinces et des sujets de droit international : on essaiera d'en faire une brève étude comparative pour en tirer des conclusions quant à leur nature et leur portée.

Ces accords sont les suivants :

— Accord entre le gouvernement de la province de Santa Fe et l'ambassade de France sur l'enseignement de la langue française, signé à Santa Fé le 22 septembre 1978 (21).

— Accord entre le gouvernement de la province de Buenos Aires et l'ambassade d'Italie sur l'enseignement de la langue italienne, signé à La Plata le 11 février 1981.

- Deux accords entre le gouvernement de la province de Entre Rios et la Commission mixte de *Salto Grande*, créant une commission pour étudier des aspects de la fondation de deux nouvelles villes dans la province (à cause du démantèlement de deux autres villes, exigé par les travaux du barrage de Salto Grande), signés le 26 avril 1974 et le 16 mars 1976.

Tout d'abord, il faut noter que dans les deux premiers cas, les ambassades agissaient bien en représentation de leur gouvernement. Bien que cela n'est pas dit expressément dans le texte des accords, on arrive à cette conclusion par application du droit commun des traités et des relations diplomatiques (22). Quant aux deux autres cas, il s'agit d'accords conclus entre une province et une Commission mixte internationale argentino-uruguayenne, c'est-à-dire une organisation internationale. Cette Commission jouit d'une personnalité juridique propre à l'accomplissement de ses buts (23).

Si l'article 107 est interprété de manière favorable au *treaty-making power* provincial, les accords devraient porter sur des questions « non politiques ». Dans les accords Santa Fe-France et Buenos Aires-Italie, cette condition semble remplie, puisqu'il s'agit d'une matière relevant de la coopération culturelle. Le préambule de l'accord Buenos Aires-Italie se lit comme suit : (les Parties) « conviennent en célébrer le présent accord *de caractère administratif...* » (nous soulignons).

(21) Journal *Clarín*, Buenos Aires, 29/9/78. A notre connaissance, aucun des quatre accords n'a été publié. Nous en avons obtenu des copies des originaux.

(22) Article 7.b. de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, dans REUTER et GROS, *Traité et Documents Diplomatiques*, Presses Universitaires de France, Paris 1976, p. 442 ; article 3.b. et c. de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, *ibidem*, p. 388.

(23) *Avis Réparation des dommages subis au service des Nations Unies - Recueil de la C.I.J.* 1949, p. 179 ; LOUIS, Jean V. et BRUCKNER Peter, *Le Droit de la Communauté Economique Européenne. Les Relations Extérieures*, éd. de l'Université Libre de Bruxelles, 1981, p. 3.

Les accords Salto Grande-Entre Ríos portaient aussi sur une matière, a première vue, non politique, bien qu'elle revêt une importance considérable.

Le consentement à être lié a été donné de différentes manières dans les accords Sante- Fe-France et Buenos Aires-Italie, d'une part, Entre Ríos-Commission mixte Salto Grande, d'autre part. Dans les deux premiers, le consentement semblait dépendre de la seule signature, bien que les textes respectifs soient restés muets sur le sujet. Par contre, les accords signés par la province d'Entre Ríos exigeaient la ratification par le Parlement de cette province (art. 12 de l'accord du 26/4/74 ; art. 15 de l'accord du 16/3/76 (24).

Dans tous les cas, aucune procédure de ratification n'était prévue du côté de la Commission mixte ou des Etats signatures.

Il faut souligner que les quatre accords créent des Commissions mixtes, qui sont des organes composés de représentants des provinces, d'une part, et des ambassades ou de la Commission *Salto Grande*, d'autre part.

Quant à l'introduction des traités dans l'ordre provincial interne, les accords commentés ne prévoient pas de procédure de publication. Cependant, la règle générale de publication des actes normatifs est ici d'application (article 2, Code v civil argentin) (25).

En conclusion, on peut relever les points suivants :

1. Les accords conclus par les provinces ne peuvent porter que sur des aspects non politiques et jusqu'à présent, la pratique provinciale s'est conformée à cette règle. Il est évident, cependant, qu'il existe une « zone d'ombre » dans laquelle il n'est pas aisé de déterminer si telle matière est ou n'est pas politique.

2. Les formes du consentement à être lié peuvent être les mêmes que celles prévues dans le droit international commun (articles 11 à 17, Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités). Notamment l'exigence de la ratification par un organe provincial peut être prévue par l'accord. A défaut, il semblerait que la seule signature engagerait la province.

3. Les accords en question sont conclus par les provinces *en leur nom*, et non en tant qu'organes de l'Etat national. Cela ressort de l'interprétation favorable aux provinces de l'article 107 combiné avec l'article 104 de la Constitution, selon lequel le pouvoir qui n'est pas délégué expressément, appartient aux provinces ; la pratique confirme cette interprétation.

4. En cas de conflit entre un traité international conclu par une province, d'une part, et une loi nationale ou la Constitution, d'autre part, les normes fédérales ont la primauté, conformément à l'article 31 de la Constitution. En

(24) L'expression « ratification » employée par les traités entre Rios-Salto Grande est ambiguë ; cet acte semble se rapprocher plutôt d'une *approbation* interne que d'une ratification internationale. Mais l'interprétation suivant laquelle le Parlement provincial *ratifie* l'accord dans la sphère internationale est toujours possible.

(25) VANOSSI, *op. cit.*, p. 81.

cas de litige entre l'Etat national et les provinces à ce sujet, la Cour suprême doit trancher (art. 100) ; par contre, si ce conflit se pose à l'occasion d'un litige entre des particuliers, l'inconstitutionnalité peut être déclarée par n'importe quel tribunal.

5. Les traités en question doivent être publiés dans les provinces, comme n'importe quelle autre norme provinciale. Cela ressort de l'obligation générale de l'article 2 du Code civil (publication des lois), valable pour tout le territoire national (Constitution, article 67, alinéa 11).

### iii. Représentation diplomatique et consulaire

Dans ce domaine, il n'y a pas de controverse possible : le président nomme et révoque avec l'accord du Sénat les ministres plénipotentiaires (article 87, alinéa 10), seul et souverainement le reste des fonctionnaires diplomatiques et consulaires (26). La pratique montre que les provinces n'ont aucun droit de légation actif et passif : ces droits font partie de pouvoirs délégués au sens de l'article 104. En plus, l'article 108 interdit expressément aux provinces de « nommer ou recevoir des agents étrangers » (27).

## IV. IMMUNITES

En principe, les provinces n'ont pas de compétence pour accorder des immunités. Celles-ci sont accordées par l'Etat national sur son territoire, y compris les territoires provinciaux, selon les règles ordinaires de droit international.

D'un autre côté, on ne reconnaît d'immunités qu'aux Etats étrangers. Il n'en demeure pas moins que la visite de représentants d'une entité étrangère, surtout dans les régions de frontières, présente les caractéristiques extérieures d'une visite d'un chef d'Etat ou d'un organe qui jouit, selon le droit international, des immunités attachées à ses fonctions et qualités.

Faut-il en déduire que ces représentants bénéficient des mêmes privilèges et immunités ? La jurisprudence est muette sur ce point, mais il semble que la réponse doive être négative, à la lumière des règles de droit international applicables à la matière. En effet, le droit coutumier étend les immunités aux chefs d'Etat, chefs de gouvernement, ministres des relations extérieures et à leurs représentants (28). Il ne semble pas que cette immunité puisse aussi être étendue aux autorités des entités fédérées, *sauf* si la Constitution fédérale de l'Etat en question octroie des compétences à ces entités dans la conduite des relations extérieures.

(26) Le statut du personnel diplomatique est réglé par une loi de 1975.

(27) Erreur de rédaction. Il aurait fallu dire « nommer ou recevoir des agents *diplomatiques* ».

(28) SORENSEN, Max (éd.), *Manual de Derecho Internacional Público. Inmunitades y Privilegios* (éd. original en anglais Mac Milan 1968), p. 376-385.

Les représentants des provinces argentines à l'étranger jouissent-ils des immunités diplomatiques ? En principe non, mais on pourrait imaginer l'hypothèse d'un traité « partiel » non politique (supra, p. 20-22) conclu entre une province et un Etat étranger ; l'immunité diplomatique pourrait dans ce cas être admise seulement pour les actes accomplis lors de la conclusion du traité. Les quatre traités analysés dans la Section II avaient été conclus sur le territoire argentin, et le problème ne s'est donc pas posé jusqu'à présent. Il s'agit d'une application, *mutatis mutandi*, du principe du parallélisme des compétences internes et externes, développé par la Cour de justice des Communautés européennes pour admettre certaines compétences de la Communauté en matière de relations extérieures qui n'étaient pas prévues expressément dans le traité de Rome (29). Dans notre cas, on se trouve devant un parallélisme des deux compétences externes, ce qui donne encore plus de force à la théorie développée par la Cour européenne : en effet, pour exercer les compétences internationales prévues dans la Constitution, les provinces ont besoin de jouir d'immunités diplomatiques, limitées, bien entendu, aux buts spécifiquement prévus.

## V. ORGANISATIONS ET CONFERENCES INTERNATIONALES

Comme la diplomatie traditionnelle, la diplomatie multilatérale est entièrement dans les mains de l'Etat fédéral. Cela n'exclut pas, bien entendu, la consultation des provinces pour les matières qui peuvent affecter leurs intérêts, mais cette consultation reste entièrement discrétionnaire.

## VI. RESPONSABILITE INTERNATIONALE

Le principe général, encore une fois, est celui de la responsabilité de l'Etat fédéral pour les actes accomplis dans la conduite des relations extérieures. Il n'y a pas à notre connaissance de cas où la responsabilité internationale d'une province ait été mise en cause (30). Cependant, une question se pose : qui est responsable pour la violation d'un traité conclu par une province ? Il semble que dans ce cas la responsabilité provinciale serait engagée.

## VII. ESPACES INTERNATIONAUX

### I. ESPACES MARITIMES

La législation argentine fait une distinction entre le domaine public de l'Etat (*dominio público*) et son domaine privé (31). L'article 2339 du Code civil établit la différence entre les

(29) Arrêt AETR du 31-3-1971. Recueil des Arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes, Vol. XVII, p. 273 à 276 et 280 à 283.

(30) VANOSSO, *op. cit.* p. 53-54.

(31) BAS, *op. cit.*, vol. II, chapitre I ; FRIAS, *op. cit.*, p. 169-225.

« biens publics de l'Etat constitué par la Nation (c'est-à-dire l'Etat fédéral) ou des Etats particuliers qui les composent (c'est-à-dire les provinces) selon la distribution des pouvoirs faite par la Constitution normale »

et « les biens privés de l'Etat général ou des Etats particuliers » (32). L'article 2340, pour sa part, énumère entre autres biens publics : la mer territoriale, jusqu'à la distance déterminée par une législation spéciale, indépendamment de la juridiction sur la zone contigüe (alinéa 1<sup>o</sup>), les fleuves (alinéa 3) et les îles situées dans la mer territoriale (alinéa 5).

Or, la Constitution (à laquelle renvoie l'article 2339) n'est pas claire sur le partage entre biens publics *nationaux* et biens publics *provinciaux*. L'article 86, alinéa 27 se borne à établir la compétence du Congrès fédéral pour légiférer dans le territoire de la capitale et dans les autres endroits acquis aux provinces par achat ou cession, dans le but d'y établir des établissements d'utilité nationale. L'article 67, alinéa 12, établit la juridiction exclusive de l'Etat fédéral en ce qui concerne la navigation commerciale internationale. Enfin, l'article 67, alinéas 23 et 24, prévoit aussi la compétence exclusive de l'Etat fédéral pour les questions de défense.

Une première harmonisation de ces règles avec l'article 104 précité (pouvoir résiduel des provinces), permet de conclure que les provinces exercent la juridiction exclusive sur les espaces maritimes adjacents à leurs côtes (33), avec les importantes exceptions de la défense et de la navigation internationale. C'était bien la position de la doctrine (34), mais la législation postérieure a modifié substantiellement cette situation.

#### A) La mer territoriale

La loi 17.094 du 29 décembre 1966 (35) prévoit dans son article premier, que

« la souveraineté de la Nation argentine s'étend à la mer adjacente à son territoire jusqu'à la distance de 200 miles marins... »

L'article 3 préserve la liberté de navigation et de survol qui ne sont pas affectés par la loi. La loi 17.500 sur la promotion de la pêche établit que « les ressources vivantes existant dans les zones maritimes sous la souveraineté argentine sont la propriété de l'Etat national, qui pourra concéder son exploitation (article 1<sup>o</sup>) (36). La loi 18.502 du 24 décembre 1969 (37) établit, dans son article premier, que

« les provinces exercent leur juridiction sur la mer territoriale adjacente à leurs côtes, jusqu'à la distance de trois milles marins ».

(32) *Código Civil argentino*, éd. Zavalla, Buenos Aires 1972.

(33) Il y a quatre provinces maritimes : Buenos Aires, Rio Negro, Chubut et Santa Cruz.

(34) DIEZ, Manuel M., *Derecho Administrativo*, Buenos Aires 1969, vol. IV, p. 568.

(35) Appendix au Code Civil précité, p. 991.

(36) *Anales de Legislación Argentina*, XXVII-C (1967), p. 2798.

(37) Cité dans PODESTA COSTA-RUDA, *Derecho Internacional Público*, éd. TEA, Buenos Aires 1980, vol. I, p. 275.

### L'article 2<sup>o</sup> établit que

« l'Etat national exercera sa juridiction exclusive sur la mer territoriale à partir de la limite indiquée dans l'article antérieur et jusqu'au maximum fixé dans la loi 17.094

(c'est-à-dire 200 miles) ; tandis que l'article 3 indique que la juridiction provinciale sur les trois miles s'exercera « sans préjudice de celle qui correspond à l'Etat national dans toute l'extension de la mer territoriale » Finalement, la loi 20.489 du 23 mai 1973 (38) soumet les activités de recherche scientifique des personnes physiques ou morales étrangères à l'autorisation préalable du Pouvoir exécutif national.

Harmoniser cet ensemble confus de normes n'est pas facile. On va essayer d'analyser les points controversés, tout en mettant l'accent sur la répartition des compétences Etat fédéral-provinces.

#### a) *Nature juridique des « eaux territoriales »*

La doctrine a qualifié la zone de 200 miles établie par la loi 17.094 de mer territoriale (39), et la loi 18.502 précitée paraît confirmer cette qualification (voyez ci-dessus).

Pourtant, la même loi 17.094, dans son article 3, consacre la liberté de navigation et de survol de cette zone, ce qui implique que cette dernière est sous un régime bien différent de celui pour la mer territoriale, où seul le passage inoffensif est la règle (40). Cette zone semble donc s'apparenter à la Zone économique exclusive, concept créé par la III<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies sur le droit de mer et pratiquement consacrée aujourd'hui par la pratique internationale (41). Cette interprétation est renforcée par le fait que l'Argentine soutient dans la III<sup>e</sup> Conférence l'établissement d'une mer territoriale de 12 miles. En bref, la situation serait la suivante : 12 miles de mer territoriale (encore non établie par la législation interne) et 188 miles de zone économique exclusive.

#### b) *Répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les provinces*

La situation semble être la suivante : les provinces exercent leur juridiction sur la mer territoriale adjacente à leurs côtes jusqu'à une distance de 3 miles (loi 18.502, article 1<sup>o</sup>), à l'exception des compétences qui relèvent, d'une part de la navigation internationale et de la défense (Constitution, article 67, alinéas 12, 23 et 24 ; loi 18.502, article 3<sup>o</sup>), d'autre part des zones maritimes « achetées » par l'Etat fédéral aux provinces pour y établir des établissements d'utilité nationale (Constitution, article 86, alinéa 27). L'Etat fédéral exerce

(38) *Ibidem, loc. cit.*

(39) FRIAS, *op. cit.*, p. 175-180 ; REY CARO, *La extensión del mar territorial* (thèse dactylographiée), Córdoba 1971, p. 208-209.

(40) Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale, art. 14 à 19.

(41) Projet de Convention de la III<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies du Droit de la Mer, art. 55 à 75. Voir la liste d'Etats qui ont établi des zones de pêche ou zones économiques exclusives dans RUDA, *op. cit.*, p. 268.

la juridiction exclusive sur les 197 miles restants (loi 18.502, article 2°). Les ressources marines sont la propriété de l'Etat fédéral (loi 17.500, article 1°) et par conséquent la distribution des bénéfices de leur exploitation résultant des concessions accordées par le gouvernement central est décidée par ce dernier.

Etant donné que la recherche scientifique et technique relève aussi de la compétence de l'Etat fédéral (loi 20.489), et qu'en pratique les fonctions de surveillance côtière, de sécurité de la navigation, etc., sont remplies par la *Prefectura Maritima*, c'est-à-dire, par des forces appartenant à l'Etat fédéral, on peut se demander ce qu'il reste des compétences provinciales, même dans les trois miles prévus par la loi 18.502. La réponse est qu'il n'en reste rien. Il faut donc considérer, soit que la pratique fédérale a modifié les règles constitutionnelles de répartition des compétences, soit que la législation commentée est inconstitutionnelle (42). On a même essayé de concilier cette législation avec la Constitution, en affirmant que, malgré tout, les provinces ont conservé la « *nue propriété* » des zones maritimes (43).

Quoi qu'il en soit, la réalité nous montre un monopole de l'Etat fédéral dans l'exercice de compétences qui à l'origine relevaient seulement des provinces. Le problème sous-jacent est d'ordre politique et financier : l'Etat fédéral contribue substantiellement à combler les lourds déficits provinciaux, et pour cette raison les provinces ne sont pas en mesure de réclamer la reconnaissance de leurs compétences ou une distribution plus équitable des bénéfices de l'exploitation des ressources marines.

### B) *Le plateau continental*

L'article 2° de la loi 17.094 précitée déclare que

« La souveraineté de la Nation s'étend aussi au sol et sous-sol des zones marines adjacentes à son territoire jusqu'à une profondeur de 200 mètres ou, au-delà de cette limite, jusqu'où la profondeur des eaux surjacentes permet l'exploitation des ressources naturelles de ces zones. »

Cette norme n'établit pas, en elle-même, une exclusivité de juridiction en faveur de l'Etat fédéral. L'expression « Nation argentine » peut en effet s'interpréter comme « Etat argentin vis-à-vis des autres Etats étrangers », et pas nécessairement comme « Etat fédéral vis-à-vis des provinces ». Néanmoins, la pratique fédérale est uniforme dans le sens d'exclure les compétences des provinces. Par exemple, toutes les concessions d'exploitation de pétrole doivent être octroyées par le pouvoir exécutif fédéral (loi 14.773 de 1955) et il en va de même pour les activités de recherche menées par des personnes étrangères (loi 20.489 précitée).

La délégation argentine à la III<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer ne comporte pas de représentants des provinces. La négociation est menée par le ministère des Affaires étrangères, avec la participation de spécialistes provenant des différents départements fédéraux (pêche, énergie).

(42) C'est la proposition de QUIROGA LAVIE, *op. cit.*, p. 650.

(43) FRIAS, *op. cit.*, p. 179.

Face à cette pratique, non contestée par les provinces, il n'est pas possible de soutenir l'idée qu'il existe des compétences provinciales sur le plateau continental, comme le font certains auteurs (44).

## 2. ESPACE AERIEN

Le raisonnement précédent s'applique ici. En théorie, les provinces auraient juridiction sur l'espace aérien surjacent (45). Mais, d'une part, les dispositions constitutionnelles précitées attribuant des compétences exclusives à l'Etat fédéral dans le domaine de la navigation commerciale et la défense, et, d'autre part, le fait que l'Etat fédéral légifère sur l'espace aérien (46), permettent de conclure qu'il existe, ici aussi, une exclusivité de juridiction de l'Etat fédéral.

(44) TELASCO CASTELLANOS, *El patrimonio de la plataforma continental argentina*, Boletín del Museo Social argentino, n° 354, Buenos Aires, janvier-mars 1973, p. 23-29 ; FRIAS, *op. cit.* p. 179-180.

(45) FRIAS, *op. cit.* p. 173.

(46) Par exemple, le *Código Aeronáutico* (Code de navigation aérienne) Loi 17.285. *Annales de Legislación argentina*, XXVII-B (1967), p. 334-350.