

# 1. REPRESENTATION DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE

André BEIRLAEN

Chargé de Cours à la Faculté de Droit de la Vrije Universiteit Brussel

1. Dès que le *processus* de la naissance et du développement des Etats nationaux s'était mis en mouvement, ceux-ci se sont efforcés graduellement d'acquérir la suprématie vis-à-vis des autres centres internes de pouvoir. Cette aspiration à l'acquisition finale de la suprématie visée est un phénomène politique, historique, sociologique et donc matériel. La théorie de la souveraineté de l'Etat a déplacé cette suprématie du plan de fait vers le plan juridique (1) (2).

2. Dans ses deux aspects (interne et externe) cette théorie signifie que l'Etat peut constituer son ordre juridique interne à sa propre discrétion et que dans ses relations avec les autres Etats, il peut prendre une position complètement indépendante (3) (4). Dans ses conséquences logiques et juridiques la souveraineté nie l'existence de toute autorité supérieure à l'Etat. Dans l'ordre interne aucune autorité ne peut s'opposer à l'Etat (5). Dans le même raisonnement, le droit international est un droit purement contractuel, basé sur des accords entre Etats souverains (6).

3. La dévalorisation restreinte (7) de la suprématie absolue de l'Etat (qui se manifeste p.e. par la création de nombreuses organisations supranationales et le développement de certaines idéologies internationalistes) (8) a donné

(1) Pour un développement historique du droit de souveraineté en droit interne et en droit international : Sukiennicki, W., *La Souveraineté des Etats en droit international*, Paris, Pédone, 1927, p. 4, 10 sq. ; van Kleffens, E., *Sovereignty in International Law*, *R.C.A.D.I.*, 1953, I, p. 5 sq. ; Dennert, J., *Ursprung und Begriff der Souveränität*, Stuttgart, Gustav Fischer, 1964.

Il existe une énorme bibliographie sur la souveraineté de l'Etat. Nous nous limitons à trois classiques : Laski, H.J., *The Problem of Sovereignty*, New Haven, 1917 ; Mattern, J., *Concepts of State, Sovereignty and International Law*, Baltimore, 1928 ; Merriam, C.E., *The history of the theory of sovereignty since Rousseau*, New York, 1900.

(2) De là que la doctrine de la souveraineté de l'Etat s'est développée principalement en France pour affirmer l'autorité du Monarque vis-à-vis de la Papauté, de l'Empire et de la Féodalité.

(3) « Sovereignty in the relations between States signifie independence », Max Huber in : *The Island of Palmas Case*, *P.C.I.A.*, 2 *R.I.A.A.*, p. 838.

(4) Kelsen, H., *Alië-meine Staatslehre*, Berlin, Springer, 1925, p. 110.

(5) Ainsi la théorie de la souveraineté mène irrévocablement au centralisme.

(6) Duverger, M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1969, p. 69.

(7) Nous accentuons de propos délibéré le caractère restreint de cette dévalorisation. La question se pose si la renaissance du nationalisme n'indique pas une valorisation renouvelée.

(8) Comme p.e. l'internationalisme prolétarien qui tend à dépasser la solidarité purement nationale sur base de la conscience de classe.

lieu à de nouvelles théories juridiques — c'est-à-dire celles sur le fédéralisme — qui relativisent le droit absolu de souveraineté.

4. La théorie fédéraliste (9) attaque la suprématie absolue de l'Etat sur deux fronts. D'une part, sur le plan interne un pouvoir de décision politique est exigé pour les entités locales (fédéralisme interne) (10) ; d'autre part, on s'efforce d'intégrer l'Etat national dans un ensemble plus vaste (fédéralisme international).

5. En général, l'Etat fédéral est un Etat qui est constitué par la réunion d'Etats soumis en vertu d'une Constitution à un gouvernement unique et suprême (le pouvoir fédéral). Un certain partage des compétences caractérise cette forme d'organisation (11). L'ordre juridique d'un Etat fédéral est composé de normes centrales qui s'appliquent à l'ensemble du territoire et de normes locales qui s'appliquent seulement aux parties. Les normes générales et centrales sont créés par un organe législatif central, tandis que les normes locales sont créés par un organe législatif local (12).

6. Cette forme de gouvernement engendre des difficultés sérieuses par rapport au droit de souveraineté (13). D'une part on a défendu la thèse que les Etats membres gardaient leur souveraineté d'une façon intégrale. Cette opinion est réfutée par la réalité constitutionnelle puisqu'il est évident que la plupart des compétences souveraines sont adjugées aux instances fédérales. D'autre part, la thèse a été défendue que les Etats membres, par leur entrée dans la Fédération, perdraient leur souveraineté d'une façon intégrale (14). La réalité constitutionnelle ne confirme pas non plus cette thèse. Les Etats membres gardent sans aucun doute une certaine souveraineté, à savoir celle

(9) Sur le fédéralisme : Le Fur, L., *Etat fédéral et confédération d'Etats*, Thèse, Paris, 1896 ; Durand, C., *Confédération d'Etats et Etat fédéral*, Paris, M. Rivière, 1955 ; Bowie, R. et Friedrich, C., *Etudes sur le fédéralisme*, Paris, L.G.D., 1960 ; Wagner, N.J., *The Federal states and their judiciary*, 's Gravenhage, Mouton, 1959 ; Wheare, K.C., *Federal Government*, London, Oxford University Press, 1963 ; Brugmans, H., et Duclos, J.P., *Le fédéralisme contemporain : critères, institutions, perspectives*, Leiden, Sythoff, 1963 ; Delmas, C., *Le fédéralisme et l'Europe*, Heule, U.G.A., 1969 ; Bothe, M., *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, Berlin, Springer, 1977 ; Hicks, U.K., *Federalism : failure and succes. A comparative study*, London, Macmillan Press, 1978.

(10) Nous n'entrons pas dans la discussion sur la distinction entre le fédéralisme et la décentralisation. En réalité, il n'existe pas de distinction réelle : « La décentralisation est un fédéralisme atténué ; le fédéralisme, une décentralisation très poussée » (Duverger, M., *op. cit.*, p. 74).

(11) Sibert, M., *Traité de droit international public*, Paris, Dalloz, 1951, Tome I, p. 113.

(12) Kelsen, H., *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1949, p. 317.

(13) Van Bogaert, E., *Volkenrecht*, Brussel, Elsevier, 1973, p. 85 avec de multiples références bibliographiques.

(14) Pour un exemple récent de cette thèse : Verdross, A. ; Simma, B., *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, Berlin, Duncker und Humblot, 1976, p. 49 : « So können sich z.B. mehrere Staaten durch einen Staatsvertrag zu einem Bundesstaat zusammenschließen, wodurch Sie ihre Souveränität verlieren ». Aussi : Kroneck, F., *Die völkerrechtliche Immunität bundesstaatslicher Gliedstaaten vor ausländischen Gerichten*, Diss. München, 1958, p. 121 sq.

que la Constitution fédérale leur accorde et réserve (15). Ces disputes doctrinales qui peuvent être considérées comme dépassées (16) gardent tout de même un intérêt pratique considérable. A propos de cette problématique, Van Bogaert observe, à juste titre, que le droit de souveraineté est un principe de compétence et qu'évidemment des compétences peuvent être divisées entre plusieurs instances (*Theorie der geteilten Souveränität*) (17).

7. Cette division de compétences n'a d'importance sur le plan du droit international que dans la mesure où il s'agit de compétence en matière internationale (18). Il est hors de doute que l'Etat fédéral possède la personnalité juridique internationale (à condition évidemment de remplir les éléments constitutifs de l'Etat et d'être reconnu par les autres Etats). Ceci implique que l'Etat fédéral porte dans la société internationale certains droits et est en même temps assujéti à certains devoirs. De là que l'Etat fédéral déclare la guerre ou fait la paix, conclut des traités, entretient des relations diplomatiques et consulaires, devient membre des Nations Unies et des Organisations spécialisées et a qualité pour se présenter devant la Cour internationale de justice.

Le statut international des Etats membres est plus contesté. En tout cas, l'affirmation que les Etats membres ne peuvent posséder en droit international aucun statut, nous semble inexacte. En effet, il y a des indications qu'ils peuvent posséder la personnalité juridique internationale, du moins partielle et dans certains buts (19). Une analyse de ces indications s'impose donc.

1° D'abord il est à noter que les Nations Unies comptent parmi leurs membres originaires deux Etats membres d'un Etat fédéral (l'Ukraine et la Biélorussie). Cet argument ne nous semble pas déterminant pour prouver que les Etats membres possèdent la personnalité juridique en droit interna-

(15) Voir l'article 76 de la Constitution soviétique qui qualifie les Républiques de souveraines.

(16) Scheuner les qualifie de « Scheinprobleme » (Scheuner, U., *Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart. Zum Lehre vom Bundesstaat*, in : Scheuner, U., *Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften*, herausgegeben von J. Listl und W. Rufner, Berlin, Duncker und Humblot, 1978, p. 416).

(17) *Loc. cit.* Dans le même sens : Oppenheim, L., *International Law. A Treatise*, ed. by H. Lauterpacht, London, Longmans, 1958, eight ed., Vol. I, p. 175.

(18) Par conséquent nous laissons de côté la distinction entre la souveraineté juridique internationale et la souveraineté politique (la compétence d'exercer indépendamment toutes les fonctions essentielles d'un Etat). La souveraineté politique d'un protectorat est limitée, quoique la souveraineté juridique internationale puisse exister (*Affaire relative aux droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc*, C.I.J. Recueil 1952, p. 185).

(19) Cavare, L., *Le droit international public positif*, Paris, Pédone, 1951, Tome I, p. 367. Voir aussi : Bernhardt, R., *Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat*, Köln, Berlin, 1957, p. 18 sq. ; Kroneck, F., *op. cit.*, p. 110 sq. ; Sonn, P., *Die auswärtige Gewalt des Gliedstaates im Bundesstaat*, Hektographierte Veröffentlichungen des Institutes für Internationales Recht an der Universität Kiel, n° 3, Kiel 1960, p. 11 sq. ;

Blumenwitz, D., *Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften beim Abschlussvölkerrechtlicher Verträge (Ein Beitrag zur Dezentralisierung der auswärtigen Gewalt in den föderalen Staatsordnungen der Gegenwart)*, München, 1972, p. 147 sq.

tional. Il est de notoriété publique qu'il s'agit *in casu* d'un phénomène juridique spécifique qui trouve ses origines dans des faits historico-politiques précis, et que par conséquent des conclusions générales ne sont pas indiquées.

2° En vertu de l'article 6 du Traité de Vienne *sur le droit des Traités* (1969) tout Etat a la capacité de conclure des traités. Le rapport final présenté en 1966 par la *Commission du droit international* stipula expressément que les Etats membres d'une union fédérale peuvent avoir la capacité de conclure des traités si cette capacité est admise par la Constitution fédérale et dans les limites indiquées dans ladite Constitution (article 5, 2) (20). Cette stipulation ne fut pas insérée dans le texte final, pour la raison que la matière était trop complexe et trop variable pour faire l'objet d'une approche uniforme (21). Il a été souligné tout de même qu'il n'y a pas de règle de droit international qui interdit aux Etats membres d'être dotés de la capacité de conclure des traités avec des Etats tiers (22). En réalité, quelques Etats membres d'une Fédération possèdent une certaine capacité limitée de conclure des traités (23), tandis qu'en Union soviétique les Républiques sont dotées d'une capacité extrêmement large (24) (25).

3° Il y a des précédents qui indiquent que des différends nés entre Etats membres de la Fédération sont résolus par les tribunaux internes en appliquant le droit international (26).

4° Certains Etats membres possédaient ou possèdent le *ius legationis* (27).

5° Certains tribunaux internes suggèrent l'immunité de juridiction des Etats membres (28). Ceci indique qu'ils sont considérés comme souverains.

(20) Pour l'historique de l'article 6 : Wetzel, R., und Rauschnig, D. *The Vienna Convention on the Law of Treaties. Travaux préparatoires. Die Wiener Vertragsrechtskonvention. Materiellen zur Entstehung der einzelnen Vorschriften*, Frankfurt, Metzner Verlag, 1978, p. 93sq.

(21) Jallon, A., *Le fédéralisme*, Paris, P.U.F., 1971, p. 64 sq.

(22) Wetzel, R., und Rauschnig, D., *op. cit.*, p. 97.

(23) P.e.: République fédérale d'Allemagne : art. 32, abs. 3 Grundgesetz ; Suisse : art. 9 Constitution.

(24) Art. 80 de la Constitution.

(25) En général : Rudolf, W., *Internationale Beziehungen der deutschen Länder*, *Arch. Völk*, 1966, p. 53 sq. ; Wildhaber, L., *Treaty-Making Power and Constitution. An International and Comparative Study*, Basel, etc., Helbing & Lichtenhahn, 1971 ; Lukashuk, I., *Parties to Treaties - The Right of Participation*, *R.C.A.D.I.*, 1972, I, p. 259 sq. ; Di Marzo, L., *Component Units of Federal States and International Agreements*, Alphen a/d Rijn, Sythoff & Noordhoff, 1980.

(26) *Bremen v. Prussia*, Deutsches Staatsgerichtshof, *Annual Digest*, 1925-1926, case n° 266 ; *Canton of Thurgau v. Canton of St.-Gallen*, Swiss Federal Court, *ibidem*, 1927-1928, case n° 289 ; *Württemberg v. Baden*, Deutsches Staatsgerichtshof, *ibidem*, case n° 86. Pour la jurisprudence américaine : Lauterpacht, H., *The Function of Law in the International Community*, Oxford, Clarendon Press, 1933, p. 439 sq.

(27) Voir *infra*.

(28) *Sullivan v. State of Sao Paolo*, *Annual Digest*, 1941-1942, case n° 50 ; *Etat de Céara v. Dorr*, 60 *Clunet*, 1933, p. 644. *Contra p.e.* : *State of Ceara v. D'Acher de Montgascon*, *Annual Digest*, 1931-1932, case n° 84. Voir : Dahm, G., *Völkerrecht*, Stuttgart, Kohlhammer, 1958, Band I, p. 227.

En effet, l'immunité de juridiction trouve son fondement dans l'égalité souveraine des Etats (29) (*Par in parem non habet imperium*).

Toutes ces indications nous démontrent clairement que les Etats membres d'une Fédération peuvent posséder la personnalité juridique internationale, à un certain degré et dans certains buts. Tout dépend du fait que : *primo* la Constitution fédérale leur accorde le pouvoir d'agir en matière d'affaires extérieures ; *secundo* ils agissent dans le cadre des limites constitutionnelles et *tertio* les Etats tiers reconnaissent cette personnalité juridique (30).

8. De là que, du point de vue du droit international, différentes possibilités peuvent se produire concernant la personnalité juridique des Etats membres :

1° La Constitution fédérale n'accorde aucune compétence aux Etats membres en matière d'affaires extérieures. Ceux-ci ne possèdent évidemment aucune personnalité juridique internationale. La seule souveraineté qu'ils possèdent, se situe sur le niveau interne.

2° La Constitution fédérale accorde aux Etats membres une certaine compétence d'agir indépendamment en matière extérieure ; toutefois cette compétence n'est pas reconnue par des Etats tiers. Dans un cas pareil, il ne peut y être davantage question de personnalité juridique internationale (31).

3° La Constitution fédérale accorde aux Etats membres une certaine compétence en matière extérieure ; cette compétence est exercée dans les limites constitutionnelles et reconnue par des Etats tiers. Dans ce cas, les Etats membres possèdent sans aucun doute une certaine personnalité juridique internationale.

La personnalité juridique internationale des Etats membres est donc *normaliter* partielle et potentielle (32).

9. C'est à la lumière de cet exposé théorique que la problématique concrète concernant la représentation diplomatique et consulaire des Etats membres doit être abordée et résolue.

10. Aussi bien le *ius legationis* que le droit d'établir des relations consulaires doivent être considérées comme une conséquence du droit de souveraineté. Cette thèse est confirmée par la doctrine (33) et résulte clairement

(29) Greig, D., *International Law*, London, Butterworths, 1970, p. 216.

(30) Verdross, A., *Völkerrecht*, Wien, Springer-Verlag, 1950, p. 82-83 ; Greig, D., *op. cit.*, p. 75.

(31) Greig, D., *ibidem*.

(32) Verdross, A., *op. cit.*, *ibidem*. Uibopuu signale que la doctrine soviétique accorde la personnalité juridique internationale intégrale à toutes les Républiques (Die Subjekte des Völkerrechts, in : *Sowjetunion. Völkerrechtstheorie und Vertragspolitik*, Köln, Böhlau-Verlag, 1976, p. 69 ; *Die Völkerrechtssubjektivität der Unionsrepubliken der UdSSR*, Wien, Springer-Verlag, 1975, p. 271).

(33) Dahm, G., *op. cit.*, Band I, p. 312 et p. 361 ; Oppenheim, L., *op. cit.*, Vol. I, p. 774 et p. 835 ; Van Bogaert, E., *op. cit.*, p. 329 ; Jacomy-Millette, A., Le rôle des provinces dans les relations internationales, *Etudes internationales* (Québec), Vol. X, n° 2, 1979, p. 300 ; Genet, R., *Traité de Diplomatie et de Droit diplomatique*, Paris, Pédone, 1931, Tome II, p. 8 ; Sen, B., *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, Nijhoff, The Hague, 1965, p. 8.

des travaux préparatoires des *Traités de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires* (34). Etant donné qu'en droit international souveraineté signifie indépendance (35), tous les Etats indépendants possèdent par conséquent le droit (36) d'établir des relations diplomatiques et consulaires.

11. L'exclusivité de la compétence fédérale dans le domaine de l'exercice de ces droits est marquée dans presque toutes les Constitutions fédérales des pays traités. La Fédération a le pouvoir de décider de la question primordiale si des relations diplomatiques et consulaires seront entretenues avec un Etat particulier. Les pouvoirs de la Fédération comprennent en plus : la nomination et le rappel de ses propres représentants diplomatiques et consulaires ; l'agrément des représentants diplomatiques des Etats accrédités auprès du gouvernement fédéral ; le droit de demander à un Etat étranger le rappel d'un représentant diplomatique qui est devenu *persona non grata* ; l'octroi et la révocation de l'*exequatur* à des consuls étrangers, etc.

### 11.1 Argentine

Les dispositions constitutionnelles sont explicites. D'après l'article 86, par. 10 de la Constitution, le président de la nation : « ... Appoints and removes Ministers Plenipotentiary and chargés d'affaires, with the consent of the Senate ; and by himself appoints and removes ... consular agents... » En plus : « ... he concludes ... other agreements required for the maintenance of good relations with foreign powers ; he receives their ministers and admits their consuls... » (article 86, par. 14). Les gouvernements provinciaux n'ont en matière de représentation diplomatique et consulaire aucun pouvoir : « The provinces do not exercise the power delegated to the Nation. They may not..., nor appoint or receive foreign agents... » (article 108) (37).

### 11.2 Australie

La Constitution ne contient pas de dispositions spécifiques en matière de représentation diplomatique et consulaire (38). En général, le pouvoir conféré au Parlement fédéral de légiférer en matières extérieures sert de base aux compétences externes (article 51 XXIX). Les Etats membres n'ont pas le droit formel de représentation. Les Etats membres ont tout de même leurs propres représentants séparés (« agents-general », « government agencies ») à Londres et dans quelques autres villes importantes. Ces représentants, dont

(34) *Annuaire de la Commission du Droit International*, 1956, Vol. II, p. 155 ; 1957, Vol. I, p. 9 ; Vol. II, p. 95 ; 1958, Vol. II, p. 93.

(35) Voir *supra*, note 3.

(36) En réalité l'exercice de ce droit se fait par consentement mutuel (article 2 de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* ; article 2 de la *Convention de Vienne sur les relations consulaires*). Il s'agit donc d'un droit imparfait.

(37) *Le Statut pour le Processus de Réorganisation Nationale* (1976, modifié en 1978) stipule en son article 4 que le président de la nation ne peut désigner ni ambassadeurs ni ministres plénipotentiaires qu'avec l'autorisation du Conseil militaire.

(38) Voir tout de même l'article 75 (ii) « ... The High Court ... shall have original jurisdiction ... in all matters ... Affecting consuls or other representatives of other countries ».

l'existence et l'activité posent actuellement quelques problèmes constitutionnels, jouent surtout un rôle sur le plan du commerce et de l'information (39) (40).

En dépit des objections constitutionnelles (41), les Etats semblent tenir beaucoup à cette représentation autonome limitée (42).

### 11.3 Autriche

La Constitution autrichienne investit la Fédération (« *Bund* ») du pouvoir législatif et exécutif en matière de relations internationales, y compris la représentation politique et commerciale à l'extérieur (article 10, par. 2). Le Président fédéral reçoit et accrédite les envoyés diplomatiques, approuve la nomination des consuls étrangers, nomme les représentants consulaires de la République à l'étranger (article 65, par. 1). En matière de représentation diplomatique et consulaire, le pouvoir des *Länder* est donc nul.

### 11.4 Belgique

En vertu de l'article 66, par. 2 de la Constitution « Le Roi nomme aux emplois de relation extérieure, sauf les exceptions établies par la loi ». C'est donc le Roi qui exerce par ses ambassadeurs le droit de légation ; c'est à sa personne que sont accrédités les agents diplomatiques étrangers (43).

Le droit d'entretenir des relations diplomatiques et consulaires est du ressort exclusif de l'autorité centrale ; ni les communautés, ni les régions ne possèdent en cette matière un pouvoir explicite quelconque (44).

(39) Campbell Sharman, G., *The Australian States and External Affairs : An Exploratory Note*, *Australian Outlook*, vol. 27, 1973, p. 307 sq.

(40) Il est à noter que le gouvernement britannique accorde aux agents généraux, en vertu de la « *Diplomatic Immunities (Commonwealth Countries and Republic of Ireland) Act 1952* », des immunités similaires à celles accordées aux consuls des pays étrangers (Campbell Sharman, G., *loc. cit.*, p. 311, note 16).

(41) Voyez : Commonwealth Government's Statement (1951) : « the component States have no international status » : Chief Justice Latham in : *The King v. Burgess, ex parte Henry* : « In fact other countries deal with Australia and not with the States of the Commonwealth and this practice follows the evident intention of the Constitution ». Cités par Wildhaber, L., *op. cit.*, p. 274-275.

(42) Lors des Conférences du Commonwealth et des ministres d'Etat en 1930 et 1931, les Etats refusèrent une proposition du gouvernement fédéral tendant à fermer les bureaux des agences générales à Londres (*Conference of Commonwealth and State Ministers*, February 1930, Commonwealth P.P. (1929-1930) n° 111, p. 17 sq. ; February 1931, Commonwealth P.P. (1929-30-31) n° 193, p. 67 sq.

(43) Wigny, P., *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, 1953, Tome deuxième, p. 651 sq.

(44) Ceci est évident, compte tenu du fait que ni les communautés, ni les régions ne possèdent la personnalité juridique internationale. Il faut noter que d'après l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 sur les réformes institutionnelles (M.B. 15 août 1980) : « *L'assentiment à tout traité ou accord relatif à la coopération dans les matières visées à l'article 59 bis, § 2, 1° et 2°, et § 2 bis de la Constitution et aux articles 4 et 5 de la présente loi est donnée soit par le Conseil de la Communauté française, soit par le Conseil flamand, soit par ces deux Conseils s'ils sont l'un et l'autre concernés* ». Les matières visées concernent les matières culturelles et personnalisables. La technique élaborée par l'article 16 semble concilier la monopolarisation des compétences internationales par le pouvoir central avec la nécessité d'associer les communautés à la gestion

Ceci n'a pas empêché les communautés de se manifester sur la scène internationale d'une façon non-diplomatique, mais parfois officielles. Dans ce contexte, il faut citer p.e. : la création de centres culturels à l'étranger, les visites réciproques de délégations parlementaires française et québécoise et de délégations du Conseil de la Communauté française ; la visite officielle du Premier ministre québécois aux exécutifs flamand et wallon.

### 11.5 Canada

La Constitution canadienne est silencieuse en cette matière. Les ambassadeurs sont nommés directement par le *Cabinet* en dehors de toute consultation parlementaire (45). Les provinces ne sont pas officiellement associées à la représentation fédérale, avec cette réserve toutefois que des accords peuvent être conclus entre l'Autorité fédérale et les provinces en vue d'associer des fonctionnaires à certaines tâches (46). Les provinces ne possèdent pas un droit formel de légation. C'est logique dans la mesure où le gouvernement fédéral n'est pas disposé à reconnaître la personnalité juridique internationale des provinces (47) (48). Celles-ci ont tout de même installé des « délégations », « maisons », « bureaux », « missions » dans le monde entier. Le rôle que ces institutions jouent se situe sur le plan économique (exportation et importation), financier (investissements et emprunts), démographique (immigration), touristique et culturel (49).

L'installation suppose toutefois que les provinces ont obtenu l'accord du gouvernement fédéral.

### 11.6 Etats-Unis

La compétence fédérale en matière de représentation diplomatique et consulaire est exclusive. En effet, en vertu des dispositions constitutionnelles :

des affaires étrangères qui les concernent (Voir : Lejeune, Y., *L'assentiment des Conseils culturels aux traités internationaux de la Belgique relatifs à la coopération culturelle*, *R.B.D.I.*, 1978-1979-1, p. 199). Le Roi seul garde la direction des Affaires étrangères et le pouvoir de traiter (article 68).

(45) MacGregor Dawson, R., *The Government of Canada*, Toronto, etc., University of Toronto Press, 1977, Fifth Ed., p. 205.

(46) Information, recrutement et sélection d'immigrés.

(47) Chief Justice Duffin : *Labour Conventions Case* (Cité par Wildhaber, L., *op. cit.*, p. 275) ; Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères Martin : « On the international plane, the federal government represents all of Canada and under international law only sovereign states are recognized as members of the international community... » (HC Deb. 1964-1965 XI 11818).

(48) Le gouvernement fédéral a même suspendu en 1968 les relations diplomatiques avec le Gabon. Ce pays avait uniquement et directement invité une délégation québécoise pour assister à une Conférence intergouvernementale (*R.G.D.I.P.*, 1968, p. 1056). Cette suspension était en réalité un avertissement pour le gouvernement français, l'instigateur présumé de l'invitation (*Ibidem*).

(49) Le Québec constitue un cas particulier. Il a installé des délégations générales à vocation générale mais œuvrant plus spécifiquement dans les secteurs d'activités qui sont de la compétence constitutionnelle du Québec (Jacomy-Millette, A., *loc. cit.*, p. 303).



« He (the President) shall nominate and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors... and Consuls » (article II, sec. 2, par. 2) ;

« He shall receive Ambassadors and other Public Ministers » (article II, sec. 3).

Les Etats n'ont en la matière aucun droit formel, vu l'exclusivité de la compétence fédérale en matière de politique étrangère et de relations internationales (50).

### 11.7 Italie

Aucune compétence en la matière est accordée aux régions. Le Président de la République accrédite et reçoit les ambassadeurs et nomme les fonctionnaires de l'Etat (article 87 de la Constitution).

### 11.8 République fédérale d'Allemagne

La Constitution actuelle ne reconnaît plus le droit de légation des *Länder* (51). La conduite des affaires étrangères est du ressort de la Fédération (article 32 (1)), qui possède le pouvoir législatif exclusif en la matière (article 73 (1)). Le Président fédéral accrédite et reçoit les envoyés étrangers (article 59 (1)). Le service des Affaires étrangères fait partie de l'administration fédérale (article 87 (1)) (52).

### 11.9 Suisse

L'article 102 (8) de la Constitution donne le pouvoir de diriger les affaires étrangères de la Suisse au Conseil fédéral. Les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants doivent avoir lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral (article 10). Les cantons n'ont par conséquent aucun pouvoir explicite en la matière (53). C'est le Conseil fédéral qui nomme les agents diplomatiques et consulaires, reçoit les lettres de créance et accorde les *exequatur*. Il crée les consulats et ambassades (en ce qui concerne ces dernières, il lui faut l'approbation préalable de l'Assemblée fédérale) (54). Le Conseil fédéral admit toutefois, avant d'accorder l'*exequatur*

(50) « So far as International Law is concerned the States do not exist » (Corwin, E.S., *The Constitution and what it means today*, Princeton University Press, 1974, p. 374) ; *Holmes v. Jennison*, 14 Pet. (39 U.S.) 540 ; *United States v. California*, 332 U.S. 19 ; *Skiriotes v. Fla.*, 313 U.S. 69 ; *Chinese Exclusion Case*, 130 U.S. 581 ; *United States v. Belmont*, 301, U.S. 324 ; *United States v. Pink*, 315 U.S. 203 ; *Clark v. Allen*, 315 U.S. 203 ; *United States v. Curtiss- Wright Export Corp.*, 299 U.S. 304. Voir aussi : article 1, sec. 10 §§ 1 et 3 de la Constitution ; Tunc, A., et Tunc, S., *Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique. Le système constitutionnel actuel*. Paris, Ed. Domat Montchrestien, 1954, p. 151-152.

(51) Voir *infra* pour la situation d'avant 1949.

(52) Slochauer, H.J., *Offentliches Recht*, Karlsruhe, Müller, 1957, p. 107 et p. 115-116, Stein, T., *Amtshilfe in auswärtigen Angelegenheiten*, Berlin, etc. Springer-Verlag, 1975, *passim*.

(53) « The cantonal authorities have no right to entertain direct relations with foreign legations » (Point de vue du Conseil fédéral, cité par Wildhaber, L., *op. cit.*, p. 273).

(54) Aubert, J.F., *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Ed. Ides et Calendes, 1967, Vol. II, p. 558-559.

atur à des consuls étrangers, de consulter les cantons qui font partie de sa circonscription consulaire (55).

### 11.10 Yougoslavie

La Fédération détermine la politique extérieure de la République socialiste fédérative de Yougoslavie par l'intermédiaire des organes fédéraux. Elle entretient les relations avec les Etats étrangers, réglemente la réalisation des relations internationales, l'organisation et l'activité du service des Affaires étrangères (article 281, 7 de la Constitution). La Présidence et le Président de la République nomment et rappellent par décret les ambassadeurs et les envoyés diplomatiques de la RSFY, reçoivent les lettres de créance et de rappel des représentants étrangers accrédités auprès d'eux (articles 315,5 et 337,3). Les Républiques n'ont en la matière aucun droit formel.

12. Il apparaît de ce qui précède que l'entretien des relations diplomatiques et consulaires est généralement du ressort exclusif du gouvernement fédéral. Il y a tout de même des exceptions où la Constitution fédérale donne expressément un droit formel en la matière aux Etats membres. Il dépend de la Constitution fédérale si un Etat membre peut conserver son propre service diplomatique et consulaire et peut recevoir les agents diplomatiques et consulaires des Etats étrangers (56).

### 12.1 L'Empire allemand de 1871

En vertu de l'article 11 § 1 de la Constitution impériale de 1871, l'Empereur accrédite et reçoit les ambassadeurs, il nomme et rappelle les ambassadeurs auprès des gouvernements étrangers. Le service consulaire de l'Empire est placé sous le contrôle de l'Empereur qui nomme les consuls (article 56, § 1).

Les Etats gardent le droit de légation actif et passif (57). Ils ne peuvent pas envoyer des consuls à l'étranger, mais leurs gouvernements peuvent donner l'*exequatur* à des consuls envoyés par des Etats étrangers (58).

La Constitution de Weimar (1919) modifia complètement cette situation, dans le sens que les Etats perdaient tout pouvoir en la matière (articles 45 I et 78 I) (59).

(55) Bowie, R., et Friedrich, C., *op. cit.*, p. 485.

(56) Dahm, O., *op. cit.*, p. 312 et p. 361 ; Cavare, L. *op. cit.*, p. 368 ; Oppenheim, L., *op. cit.*, p. 774 et p. 835 ; Verdross, A., in : *Annuaire de la Commission du Droit International*, 1957, Vol. I, p. 9 ; Projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques, *Ibidem*, 1958, Vol. II, p. 93. *Contra* : Genet, R., *op. cit.*, p. 56.

(57) La Bavière et la Saxe avaient des ambassades à Paris et à Vienne.

(58) Hatschek, J., *Deutsches und Preussisches Staatsrecht*, Berlin, Stilke, 1923, Zweiter Band, p. 455 sq. ; Laband, P., *Le Droit public de l'Empire allemand*, Paris, Giard et Brière, 1902, Tome III, p. 2 sq.

(59) *Ibidem*. Avec la réserve que les Etats pouvaient entretenir des relations avec le Saint-Siège.

### 12.2 U.S.S.R.

Les Constitutions de 1918, de 1924 et de 1936 (du moins dans sa version originale) ne donnèrent en matière de représentation diplomatique et consulaire aucun pouvoir aux Républiques. Un amendement constitutionnel de 1944 (article 18a) accorda à toutes les Républiques le droit d'entrer en relations directes avec des Etats étrangers, de conclure des traités et d'échanger des représentants diplomatiques et consulaires (60). D'après la nouvelle Constitution de 1977, le Présidium du Soviet Suprême de l'URSS nomme et rappelle les représentants diplomatiques de l'URSS dans les Etats étrangers et auprès des organisations internationales (article 121,12) ; il reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants diplomatiques des Etats étrangers accrédités auprès de lui (article 121,13). Les Républiques gardent le pouvoir d'entrer en relation avec des Etats étrangers, de conclure des traités et d'échanger des représentants diplomatiques et consulaires (article 80). L'Union des Républiques soviétiques possède tout de même la compétence de représenter l'URSS dans les relations internationales, d'établir un système de réglementation générale et de coordination des relations des Républiques fédérées avec les Etats étrangers et les organisations internationales (article 73,10).

Jusqu'ici aucune République n'a fait usage de cette possibilité constitutionnelle d'entamer des relations diplomatiques avec des Etats tiers. La Grande-Bretagne a essayé en 1947 d'entrer en relations diplomatiques avec l'Ukraine, sans le moindre succès (61) (62). En ce qui concerne les relations consulaires, elles n'existent pas davantage, en tout cas pas entre les Républiques et les Etats occidentaux. Il semble que des relations consulaires sont établies entre l'Ukraine et quelques pays du Pacte de Varsovie (63) (64).

### 13. Communautés européennes

Les relations entre les Etats membres et les Communautés ne sont que difficilement comparables aux relations entre Etat fédéral et Etats fédérés, du fait que les Communautés ne sont pas des Etats fédéraux.

Il est évident que les Etats membres continuent à exercer le droit de légation actif et passif.

Le droit de légation n'est pas prévu *expressis verbis* par les traités. Il n'y a que l'article 17 du *Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés*

(60) Farberov, N., Le fédéralisme soviétique et l'organisation politique des peuples de l'URSS, dans : *L'Etat soviétique et le droit*, Moscou, Ed. du Progrès, 1971, p. 106.

(61) Uibopuu, H.J., *Die Völkerrechtssubjektivität der Unionsrepubliken der UdSSR*, p. 273-274 ; Wildhaber, L. *op. cit.*, p. 274 ; Rousseau, C., *Droit international public*, Paris, Sirey, 1974, Tome II, p. 267.

(62) En juillet 1953 le Congrès des Etats-Unis formula le vœu d'établir des relations diplomatiques avec l'Ukraine (Rousseau, C., *ibidem*).

(63) Rousseau, C., *ibidem*, Uibopuu, H.J., *op. cit.*, p. 274-275.

(64) Tout de même il n'est pas clair si l'*exequatur* est donné par le gouvernement fédéral ou par le gouvernement ukrainien. Voir : Uibopuu, H.J., *ibidem*.

*européennes* qui mentionne d'une manière incidente le droit de légation passif des Communautés en obligeant l'Etat membre sur le territoire duquel est situé le siège des Communautés, d'accorder aux missions des Etats tiers, accrédités auprès des Communautés, les immunités et privilèges diplomatiques d'usage.

Au premier janvier 1981, 118 Etats entretenaient une mission, délégation ou représentation auprès des Communautés. Ces missions, délégations ou représentations exercent surtout des tâches de représentation, information et négociation (65). Les traités ne contiennent aucune stipulation qui permet de savoir quel est l'organe qui exercera le droit de légation actif (66) (67). En tout cas, les Communautés comme telles n'ont pas de représentation diplomatique à l'étranger. Dans la pratique il y a un partage de compétence en matière de représentation entre la Commission et l'Etat membre assumant la présidence du Conseil.

La représentation à l'extérieur des Communautés est exercée sous différentes formes. C'est ainsi que la Commission a établi des délégations (68) et créé des bureaux de presse et d'information. La représentation diplomatique de l'Etat membre occupant la présidence du Conseil, assume le rôle de porte-parole dans les Etats tiers en matière de coopération politique et de problèmes rentrant dans la compétence communautaire ; elle assure la coordination sur place.

14. Il est clair de ce qui précède que :

1. Aucune règle de droit international ne s'y oppose à ce qu'un membre d'une Fédération entretienne des relations diplomatiques et consulaires avec un Etat tiers. Tout dépend de la Constitution fédérale et du consentement de l'Etat tiers.

2. L'entretien des relations diplomatiques et consulaires est généralement du ressort exclusif du gouvernement fédéral.

3. A l'exception de l'Empire allemand et de l'Union soviétique, aucun Etat membre d'une Fédération n'a reçu en la matière un droit formel.

A notre avis, il est souhaitable que la Fédération garde le droit exclusif en matière de représentation diplomatique. Des arguments sérieux plaident en faveur de cette solution : uniformité et par conséquent autorité dans la conduite de la politique étrangère ; impossibilité pour un Etat tiers d'exploiter des rivalités de toute sorte au sein de la Fédération ; impossibilité pour un Etat membre d'entretenir des relations diplomatiques avec un Etat

(65) Sur le droit de légation passif : Louis, J.V., et Bruckner, P., *Le Droit de la Communauté Economique Européenne, Vol. 12 : Relations extérieures*, Bruxelles, Ed. de l'U.L.B., 1980, p. 10 sq.

(66) Pescatore, P., Les relations extérieures des Communautés européennes. Contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales. *R.C.A.D.I.*, 1961, II, p. 195.

(67) Sur le droit de légation actif : Louis, J.V., et Bruckner, P., *op. cit.*, p. 6 sq. ; Sauvignon, E., Les Communautés européennes et le droit de légation actif, *Rev. Mar. Com.*, 1978, p. 176 sq.

(68) Ces délégations sont de divers ordres. Voir : Louis, J.V., et Brucker, P., *op. cit.*, p. 6 sq.

tiers non reconnu par la Fédération ; aspects financiers, etc. Ces arguments valent aussi en matière de relations consulaires. Tout de même il ne faut pas perdre de vue que les agents consulaires ont une fonction plus locale et des contacts plus fréquents avec les autorités locales. Par conséquent il peut être indiqué que les agents consulaires obtiennent l'*exequatur* de l'Etat membre plutôt que de la Fédération.

## DEBATS (1)

M. Gilbert JAEGER, ancien directeur du H.C.N.U.R. à Genève (intervention en néerlandais), souhaite commenter l'opinion du rapporteur selon laquelle les autorités fédérées des U.S.A. d'une part, le Conseil et la Commission de la Communauté européenne d'autre part, n'auraient pas leur propre représentation diplomatique et consulaire.

En ce qui concerne les Etats fédérés des U.S.A., il est exact qu'ils ne peuvent avoir de représentation diplomatique propre, mais ils possèdent néanmoins des représentations commerciales à l'étranger. De la même manière, les représentants du Conseil et de la Commission des Communautés européennes jouent en fait un certain rôle dans les relations internationales.

L'intervenant demande au rapporteur de donner son avis sur cet écart entre la doctrine et la pratique.

M. André BEIRLAEN (en néerland.) admet que plusieurs autorités fédérées des U.S.A. ont des représentations, par exemple dans certaines provinces canadiennes. Mais l'étude des textes constitutionnels américains ne montre pas une reconnaissance formelle du droit de légation des autorités fédérées.

Pour ce qui est des Communautés européennes, les délégations de la Commission ont en effet des fonctions normales de représentation. Mais le texte des traités est silencieux quant à la reconnaissance d'un droit de légation active.

Toutefois, selon l'article 17 du Protocole sur les privilèges et immunités, l'Etat de siège reconnaît des privilèges et immunités aux représentants de la Communauté européenne (légation passive). La pratique européenne s'oriente dans ce sens.

La rapporteur constate donc un écart entre la théorie et les faits.

M. JAEGER (en néerland.) demande si les faits mentionnés par M. Beirlaen ont ou pourraient avoir une influence sur le droit et la doctrine.

Pour M. Beirlaen (néerlandais), il s'agit là d'une question de philosophie du droit. Sans doute, il faudrait adapter les textes à la réalité mais le problème posé se situe à un niveau beaucoup plus général.

M. Eric STEIN, professor of Law - USA, (en anglais) observe qu'aux U.S.A., certaines autorités fédérées (par exemple le Michigan) ont une représentation commerciale à l'étranger (par exemple en Belgique) mais ce phénomène n'est pas courant. Il demeure qu'à défaut de base constitutionnelle, cette représentation possède un statut légal. Son rôle consiste essentiellement à aider les producteurs américains à augmenter leurs exportations dans le pays-hôte.

(1) Les interventions se rapportent aux rapports tels qu'ils ont été présentés au colloque. Certains rapports ont été remaniés pour tenir compte des observations des participants. Ce sont les rapports ainsi modifiés qui figurent dans le présent ouvrage.

En ce qui concerne la représentation des Communautés européennes à Washington, la Délégation (« la Mission ») de la Commission des Communautés européennes à Washington ainsi que ses membres jouissent des privilèges et immunités diplomatiques conformément à une loi américaine spéciale de 1972. Bien que la Commission ne prétende pas que le chef de sa délégation reçoive le titre d'ambassadeur (sans doute à cause de l'opposition de certains Etats membres), chacun à Washington semble lui reconnaître ce titre.

Dans son ouvrage publié en 1958, l'intervenant indiquait que le statut des Communautés et de leurs représentants aux Etats-Unis était incertain. Ce n'est plus vrai aujourd'hui.

M. Yvo PEETERS, Chargé de cours, directeur du Centre d'études sur le Droit des groupes ethniques et le fédéralisme (en néerland.), voudrait faire deux observations complémentaires de nature historique :

1° La Constitution de Weimar prévoyait un droit de légation pour la Bavière.

2° Aux U.S.A., entre 1776 et 1787, les Etats fédérés de la Confédération avaient, suivant la lettre de la Constitution, conservé leur droit de légation.

M. BEIRLAEN (en néerland.) : Le cas de la Bavière est discutable. Il lui était possible de conclure un concordat avec le Saint-Siège. En plus, la France (ainsi que la Belgique) avait un ministre en Bavière.

M. Jean J.A. SALMON demande qu'un participant canadien explique ce que font les délégations du Québec. Si elles ne sont pas des représentations diplomatiques, ne représentent-elles pas, dans une certaine mesure, leur province ?

M. MATHIEU, fonctionnaire au ministère des Affaires extérieures du Canada, répond qu'il n'y a pas de texte prévoyant la représentation des provinces.

La loi constitutionnelle du Canada a été faite à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle lorsque ce pays n'était pas encore indépendant.

Les représentations provinciales n'ont normalement aucun statut diplomatique ou consulaire, la question relève uniquement de la courtoisie de l'Etat d'accueil : les gouvernements provinciaux ont intérêt à se trouver dans certaines capitales, à travailler pour leur propre compte. Cette représentation est complémentaire de celle de l'autorité fédérale. Elle ne joue pas à proprement parler un rôle politique ; sa fonction est essentiellement commerciale.

Pour M. Eric DAVID, chargé de cours à l'ULB, l'exposé du rapporteur met en évidence une constante qui se retrouvera tout au long du colloque, savoir, le rôle fondamental que jouent d'une part les prescrits constitutionnels de l'Etat fédéral, d'autre part l'accord des Etats tiers pour la détermination des compétences extérieures de l'autorité fédérale. Le *ius legationis* de l'autorité fédérale, comme l'a montré A. Beirlaen, dépend de ces deux conditions.

Cela étant, faut-il conclure à l'instar du rapporteur que le principe de la représentation unique est préférable ? Ce problème ne doit-il pas être envisagé de manière plus globale et ne faut-il pas commencer par se demander, d'un point de vue essentiellement politique, si l'Etat doit être unitaire ou fédéral ?

M. BEIRLAEN (en néerland.) répond qu'il a adopté cette position pour des raisons tactiques. Il songeait à la nécessité d'une politique étrangère uniforme. Il note que si les 50 Etats des U.S.A. entretenaient des relations diplomatiques avec les 22 cantons suisses, cela poserait des problèmes. La politique étrangère a besoin d'unité et de force.

M. Bernard MARGOTTON, conseiller aux affaires européennes, délégation générale du Québec à Bruxelles, conteste la conclusion du rapporteur sur la nécessité de l'unité de représentation diplomatique de l'Etat fédéral. Il estime que le Québec, en tant qu'Etat fédéré spécifique, se doit de faire valoir ses compétences par une représentation à l'étranger (il en va de même d'ailleurs pour toute autre entité spécifique au sein d'un ensemble à caractère fédéral, comme par exemple, la Belgique). Il reproche enfin au rapporteur la portée de sa conclusion qui, tout en se fondant sur une argumentation juridique, dépasse le domaine du droit et est en fait politique.

M. Yves LEJEUNE, premier assistant UCL, observe que la pratique contemporaine des collectivités membres des Etats-Unis, du Canada et de l'Australie qui utilisent des bureaux de représentation dans un but strictement commercial est différente de la pratique québécoise. Le Québec possède quatre délégations générales qui ne sont pas de simples représentations commerciales, mais reflètent la volonté d'avoir une représentation quasi-diplomatique. Cette volonté apparaît également dans la diplomatie *ad hoc* et les voyages officiels. Dans l'intention de l'autorité qui les entreprend, de telles missions n'ont pas pour objectif de représenter l'Etat fédéral mais bien l'Etat fédéré.

L'intervenant se demande si les agences et délégations générales peuvent être considérées comme des représentations diplomatiques ou quasi-diplomatiques, des représentations autonomes dotées de privilèges et d'immunités reconnus par le droit international. Il ne le pense pas. Des privilèges et immunités sont souvent accordés par courtoisie. Dans ce cas, il n'y a pas de véritable indice de l'existence d'une personnalité autonome. Ainsi, ce n'est que par courtoisie, sur l'intervention et avec l'approbation de l'Etat canadien, que la délégation du Québec à Paris jouit d'un statut quasi-diplomatique.

M. VAN DIJK, directeur au ministère belge des Affaires étrangères, (en néerland.) estime qu'il est seulement possible de tirer des conclusions de droit comparé au sujet de quelques pays dont on peut considérer qu'ils ont une législation et des circonstances comparables. En ce qui concerne la représentation diplomatique et consulaire, cette question doit être examinée en pratique, dans le cadre de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomati-



ques, et des autres conventions qui ont une incidence sur cette protection. Ces Conventions de Vienne sont non seulement d'application en Belgique mais aussi en une centaine de pays.

Selon M. BEIRLAEN (en néerland.), on peut conclure des travaux préparatoires de la Convention de Vienne que celle-ci n'interdit pas aux autorités fédérées d'avoir une représentation. Tout dépend de la constitution interne de l'Etat concerné. Si le droit interne l'autorise et si les pays tiers le reconnaissent, les autorités fédérées peuvent avoir un droit de représentation.

M. SALMON considère qu'il faut présenter le problème d'une autre manière. La crise de l'unité de la politique extérieure est générale ; elle ne concerne pas seulement des Etats fédéraux mais également les Etats à structure unitaire. Jadis, les Etats connaissaient une politique extérieure uniforme. Mais le contenu de cette notion est imprécis, vaste et fluctuant. Le problème est qu'aujourd'hui, il n'est pas une seule branche d'activité étatique, un seul ministère, qui n'ait un prolongement extérieur. Il est dès lors difficile de maintenir une unité entre les entités les plus diverses et même entre les différents ministres. En fait, il y a un problème général de crise de structure qui n'est pas propre aux seuls Etats fédéraux.

M. DE PAUW (en néerland.) constate que l'élément essentiel de la discussion a été l'examen d'informations sur la pratique des Etats. Il est convaincu que sur le plan fonctionnel, les relations internationales des autorités fédérées sont différentes des relations des autorités fédérales. Celles des autorités fédérées sont davantage axées sur des problèmes concrets.