

2. ORGANISATIONS ET CONFÉRENCES INTERNATIONALES

par

Philippe COUVREUR
 Assistant à la Faculté de Droit
 de l'Université Catholique de Louvain

I. LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES

1. *Plusieurs Constitutions d'Etats fédéraux ou régionaux contiennent des dispositions relatives à l'exercice de relations particulières avec des Organisations internationales d'un certain type, sans toutefois concerner les a.f.* : ainsi, aux termes de l'article 24 de la loi fondamentale, la R.F.A. peut transférer des droits souverains à des institutions interétatiques (1) ; l'article 25bis de la Constitution belge permet pour sa part l'attribution de l'exercice de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public ; quant à la Constitution italienne, elle prévoit à son article 11 la possibilité de consentir aux limitations de souveraineté qui apparaîtraient nécessaires à l'établissement d'un ordre assurant paix et justice entre les Nations, l'Italie aidant et favorisant les Organisations internationales poursuivant un tel objectif.

2. *Les Constitutions de nombreux Etats fédéraux ont traité à l'activité respective de l'A.F. et des a.f. dans les relations internationales, généralement à l'exercice du treaty-making power, sans concerner plus précisément les relations avec les Organisations internationales.* Aux Etats-Unis, l'article I, section 10, clause 1 de la Constitution interdit aux Etats membres de devenir parties à un quelconque traité (2), de sceller une alliance ou de former une Confédération ; la clause 3 leur permet néanmoins de conclure des « accords »

(1) V. cpdt. l'Accord de Lindau du 14 novembre 1957, Art. 2 c) : « ... on pourrait reconnaître une compétence de la Fédération, p. ex. pour des ... traités concernant l'adhésion à une organisation internationale ou l'établissement d'une telle organisation » (Schmidt-Bleibtreu/Klein, « Kommentar zum Grundgesetz », 4. éd. 1977, p. 420, Art. 32 GG n° 13).

(2) Notons cependant qu'une certaine participation des états existe à ce niveau puisque le Président, auquel il revient de conclure, ne peut en principe le faire que sur l'avis et avec le consentement de la majorité des 2/3 des sénateurs présents (v. Const., art. II, sect. 2 (2) : cette disposition prévoit également la nécessité d'obtenir le consentement du Sénat quant à la nomination des ambassadeurs, autres ministres et consuls). Il est vrai que les « Executive Agreements » sont de plus en plus nombreux, v. A.M. Jacomy-Millette, « Le rôle des provinces dans les relations internationales », *Etudes internationales*, Vol. X, n° 2, juin 1979, p. 314.

(« agreements ») ou des « pactes » (« compacts ») (3) avec des Etats étrangers, pour autant qu'ils aient obtenu le consentement du Congrès (4).

Il ressort de même des termes de l'article 32 de la loi fondamentale de la R.F.A. que la conduite des affaires étrangères appartient au Bund, les länder ne disposant, tout comme sous l'empire de la Constitution de 1919, que d'un treaty-making power doublement limité : il ne peut, en effet, s'exercer que dans les matières de leur compétence législative propre (5), et moyennant l'accord du gouvernement fédéral (6). En réalité, les länder n'en ont fait qu'un usage restreint (7).

(3) Selon R. Bowie et C.J. Friedrich, « La distinction entre un traité et un accord ou pacte n'est pas claire et, en pratique, elle n'a revêtu aucune importance », « Etudes sur le fédéralisme », Paris, L.G.D.J., 1960, p. 497. Comp. I. Bernier, « International legal aspects of federalism », London, Longman, 1973, p. 48. V. ég. L. Wildhaber, « Treaty-making power and Constitution », Basel und Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1971, p. 333.

(4) Ces accords sont très peu nombreux, v. Bowie et Friedrich, *op. cit.*, pp. 496-7 ; Bernier, *op. cit.*, pp. 48-9 ; Wildhaber, *op. cit.*, pp. 333-4. Tant la doctrine que la jurisprudence américaines font état de la responsabilité exclusive qui revient à l'A.F. en matière de relations extérieures : v. Wildhaber, *op. cit.*, pp. 322-4 et 334 ; Bernier, *op. cit.*, pp. 47-8 ; Jacomy-Millette, *op. cit.*, p. 302. Notons encore que l'article VI de la Constitution fédérale établit la primauté des traités sur les Constitutions et les lois des Etats ; en outre, « en édictant la législation nécessaire à l'exécution du traité, le Congrès n'est pas limité aux pouvoirs qui lui sont spécifiquement délégués, mais peut, au contraire, empiéter sur ce qui constituerait normalement la compétence réservée des états » (Bowie et Friedrich, *op. cit.*, p. 500). Comp. Wildhaber, *op. cit.*, pp. 327-30 et 334. V. Spéc. à cet égard « Missouri v. Holland », 252 U.S. 416, 1920.

(5) Ou dans des matières de compétence interne concurrente (v. Const., art. 74), pour autant que l'A.F. n'ait point encore occupé le terrain (v. Const., art. 72 § 1^{er} et Jacomy-Millette, *op. cit.*, p. 315). En revanche, la doctrine est divisée quant à savoir si le gouvernement fédéral doit être admis à conclure des traités portant sur des matières de la compétence législative exclusive des länder (v. Wildhaber, *op. cit.*, pp. 303-4). En tout état de cause, on sait qu'aux termes de l'Accord de Lindau, les länder ont délégué au Bund le pouvoir de conclure deux types de traités. Il s'agit dans le premier cas de traités portant notamment sur certaines matières énumérées (affaires consulaires, navigation et commerce, établissement, circulation des marchandises et paiements, adhésion à une Organisation internationale ou établissement d'une telle Organisation) et à même de contenir des dispositions de la compétence législative exclusive des länder, pour autant que ces dispositions soient « typiques » et en « forment une partie subordonnée, dont le centre de gravité serait par ailleurs sans aucun doute de la compétence de la Fédération » (art. 2 ; v. la traduction française annexée au rapport allemand de M.I. Seidl-Hohenveldern). Dans le second cas, il y va de traités affectant plus largement les compétences exclusives des länder et par conséquent non couverts par l'article 2 (par exemple, les accords culturels) : ceux-ci ne peuvent être conclus par la Fédération que moyennant le consentement de ces derniers (v. les exemples cités dans le rapport allemand ; un tel consentement doit être obtenu avant que l'obligation ne soit effective en droit international, les länder étant en outre associés à la préparation de ces traités, « aussitôt que possible » et au plus tard avant que le texte n'en soit établi (art. 3). Enfin, l'Accord prévoit encore, en ce qui concerne les traités qui affecteraient les « intérêts essentiels » des länder, d'une part, que ceux-ci seraient informés de leur conclusion future de façon à pouvoir formuler à temps leurs desiderata (comp. Const. art. 32, § 2) et d'autre part, que serait constitué un groupe de travail permanent des länder, qui au moment de la négociation desdits traités, servirait d'interlocuteur au ministère des Affaires étrangères ou à toute autre autorité compétente de la Fédération (art. 4).

(6) Même en ce qui concerne les accords purement administratifs (v. l'Aff. du Port de Kehl, BVerfGE 2, 369-70 (1953) et Wildhaber, *op. cit.*, p. 307), mais pas en ce qui concerne les concordats (v. Rapport allemand). Il est à noter que l'article 32, § 3 de la loi fondamentale

En Suisse, l'article 8 de la Constitution confère expressément à l'A.F. le droit de déclarer la guerre et conclure la paix ainsi que de sceller des alliances ou de conclure des traités avec des Etats étrangers, spécialement en matière douanière et commerciale ; aux termes de l'article 9, les cantons demeurent toutefois exceptionnellement compétents aux fins de conclure des traités en matière d'économie publique, de relations frontalières et de police pour autant qu'ils ne soient en rien contraires à la Confédération ou aux droits d'autres cantons (8) : l'approbation des autorités fédérales est cependant requise avant la signature (9) et, en cas de réclamation du Conseil fédéral ou d'un autre canton, c'est l'Assemblée qui statue, sa décision étant définitive (10). Les cantons ne peuvent entrer en relation officielle avec les gou-

s'applique également aux accords qui seraient passés entre un land et une Organisation internationale mais point à ceux qui seraient conclus avec des entités étrangères de droit privé ou public (v. l'Aff. du Port de Kehl, *op. cit.*, 374-5 et Wildhaber, *ibid.*, : il s'agissait en l'occurrence d'un accord passé entre le land de Baden et le Port autonome de Strasbourg). L'absence de consentement fédéral n'a aucun effet quant à la validité internationale du traité (v. l'Aff. du Port de Kehl, *op. cit.*, 370) mais elle délie le Bund de toute responsabilité (v. Wildhaber, p. 306) et prive le land concerné du pouvoir de lui donner un quelconque effet interne (v. Bernier, *op. cit.*, p. 43 et réf.). Quant aux limites à assigner au pouvoir de l'A.F. de mettre en œuvre les traités fédéraux, la doctrine est divisée ; la Cour constitutionnelle, dans l'affaire du Concordat (BVerfGE 6, 309, (1957)), semble plutôt s'être orientée vers une solution « à la canadienne » respectant l'étendue du pouvoir législatif propre des a.f. (v. Wildhaber, *op. cit.*, p. 308). En principe, les länder ont le droit de négocier eux-mêmes les accords qu'ils sont admis à conclure ; ils ont cependant parfois recours à cette fin aux services du ministère des Affaires étrangères du Bund (v. rapport allemand). Signalons enfin qu'aux termes de l'article 31 de la Constitution, les lois fédérales priment les lois locales.

(7) V. Bernier, *op. cit.*, pp. 43-4 : l'auteur leur reconnaît cependant la qualité de sujets de droit international qu'il dénie par ailleurs aux états américains (*id.*, p. 50). Notons qu'aux termes de l'article 59 de la loi fondamentale, c'est au président fédéral, qui représente le Bund à l'extérieur, qu'il revient d'accréditer et de recevoir les diplomates : si les länder n'entretiennent donc plus de relations diplomatiques, ils sont néanmoins admis à « envoyer des représentants *ad hoc* aux fins de conclure des accords particuliers » (*id.*, p. 41 et réf., not. à Leisner, AFDI 1960, pp. 291 ss.).

(8) Une doctrine majoritaire, à laquelle la pratique contemporaine donne raison, admet aujourd'hui le caractère quasi illimité du treaty-making power de la Confédération, qui peut par conséquent s'étendre aux matières de compétence interne cantonale (v. Wildhaber, *op. cit.*, pp. 310-15). Il est néanmoins arrivé que les cantons excèdent le cadre tracé par l'article 9 dans la mesure où il ne s'agissait pas de traités politiques et pour autant que la Confédération ne soit point intervenue (v. Bowie et Friedrich, *op. cit.*, pp. 486-7 et Jacomy-Millette, *op. cit.*, p. 315). La nature des traités conclus par la Confédération au nom des cantons est parfois difficile à déterminer (v. Bernier, *op. cit.*, pp. 46-7). Les cantons semblent à l'heure actuelle conclure de deux à trois accords par an : environ 125 accords cantonaux seraient aujourd'hui en vigueur (rapport suisse de M.L. Wildhaber). Pour ce qui est de la mise en œuvre interne des traités non self-executing recouvrant des matières de la compétence interne des cantons, il semble bien, malgré que la doctrine soit divisée et la pratique ambiguë, que le gouvernement fédéral dispose d'un pouvoir général (v. Wildhaber, *op. cit.*, pp. 319-20).

(9) Cette tâche revient au Conseil fédéral (Const., art. 102, § 7) : il y va de l'organe globalement chargé des relations extérieures de la Confédération (v. Const., Art. 102, § 8).

(10) V. Const., Art. 85, § 5. Il ne semble pas y avoir eu de semblable réclamation du Conseil fédéral ou d'un canton (v. Rapport suisse). L'Assemblée semble en principe, aux termes de la Constitution, devoir approuver tous les traités et alliances conclus avec les Etats étrangers ; en fait, il est très fréquent qu'elle n'exerce point cet office (*id.*, p. 6 et Bowie et Friedrich, *op. cit.*, p. 489). Notons que depuis 1977 (A.F. du 5 mai 1977, RO 1977, 807), l'article 89, al. 3, de la Constitution prévoit que les traités internationaux devront être soumis à référendum lorsque la

vernements étrangers que par l'intermédiaire du Conseil fédéral ; cependant, il leur est permis d'entrer en contact direct avec les « autorités inférieures » d'un Etat étranger dans les cas couverts par l'article 9 (11).

Le cas du Canada est plus complexe : la seule disposition pertinente au regard du problème qui nous occupe était en effet l'article 132 de l'AANB, aujourd'hui jugé caduc (12) ; A.F. et a.f. soutiennent des thèses opposées quant à la localisation actuelle du *treaty-making power* dont la Couronne britannique était titulaire : ces thèses ont déjà été exposées dans le très fameux « *Labour Conventions Case* » de 1937 (13) et elles furent ensuite

demande en sera faite par 50.000 citoyens actifs ou 8 cantons, pour autant qu'ils soient d'une durée indéterminée et ne soient pas dénonçables, qu'ils prévoient l'adhésion à une Organisation internationale, ou qu'ils entraînent une unification multilatérale du droit ; d'autres traités pourront également être soumis à référendum sur décision des deux Conseils (art. 89, al. 4).

(11) Cela signifie, concrètement, qu'ils ne peuvent pas même négocier directement des accords purement administratifs ou locaux (v. Wildhaber, *op. cit.*, p. 317). Il arrive parfois, mais rarement, que le Conseil fédéral délègue à des fonctionnaires cantonnaux le soin de négocier de tels accords (id., p. 316).

(12) « Le Parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme partie de l'Empire britannique, les obligations du Canada, ou d'une de ses provinces, résultant des traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers. » Cette disposition concerne exclusivement, comme on le voit, la mise en œuvre interne par les autorités centrales des obligations nées de la conclusion, par la Couronne britannique, de traités d'Empire : elle se justifiait du fait que de tels traités (antérieurs à 1926) étaient à même de lier l'Empire britannique dans son entièreté sans requérir à cet effet le consentement préalable des gouvernements des différents Dominions (v. Bowie et Friedrich, *op. cit.*, p. 466). Mais il n'existe plus à l'heure actuelle de traités d'Empire, et le Canada, dont les affaires étrangères furent contrôlées par la Grande-Bretagne jusqu'en 1919, est pleinement souverain à cet égard depuis le Statut de Westminster (1931) et le Seals Act (1939). C'est donc à juste titre que l'article 132 de l'AANB est généralement considéré dépassé (v. Jacomy-Millette, *op. cit.*, p. 296 et les réf. contenues à la note 34). On constatera également que la disposition commentée ne se réfère en aucune façon au pouvoir de conclure des traités, ce qui s'explique par le fait que l'exercice d'un tel pouvoir par le Canada était impensable à l'époque de la rédaction de l'AANB (v. « Fédéralisme et Relations internationales », *op. cit.*, p. 8).

(13) L'affaire concernait trois lois adoptées par le Parlement du Dominion aux fins de mettre en application trois Conventions de l'OIT antérieurement ratifiées par le Canada et qui portaient respectivement sur la limitation du temps de travail dans les entreprises industrielles, le repos hebdomadaire dans ces mêmes entreprises et l'institution d'un salaire minima (v. Bowie et Friedrich, *op. cit.*, p. 470). Dans le jugement de la Cour suprême, le juge Duff soutint qu'il ne revenait pas au lieutenant-gouverneur de représenter la Couronne en matière de relations extérieures ((1936) SCR, 461, spéc. 488-9) ; en revanche, devant le Conseil privé, le gouvernement de l'Ontario plaida que les provinces étaient compétentes aux fins de traiter dans les matières de leur compétence législative interne ((1937), AC, 326, spéc. 333). Le Conseil privé ne jugea point utile de se prononcer sur la question de la localisation du *treaty-making power* (id., 348-9) ; il décida néanmoins, révisant ainsi l'opinion précédemment exprimée dans l'Aff. de la Radio (1932), que le Parlement du Dominion était sans pouvoir pour mettre en œuvre les Conventions précitées, celles-ci portant sur des matières de la compétence législative exclusive des provinces (v. l'argumentation employée par Lord Atkin in Wildhaber, *op. cit.*, pp. 291-2 ; en Australie, la solution contraire prévaut depuis l'arrêt de principe rendu en 1936 par la High Court dans l'affaire « *The King v. Burgess, ex parte Henry* » (55 C.L.R. 608 (1936)) : une telle mise en œuvre y est en effet estimée constituer un exercice conforme de la clause « affaires extérieures » de l'Article 51 (XXIX) de la Constitution). Dès lors, depuis 1937, lorsque l'A.F. envisage la conclusion d'accords portant sur des matières excédant les compétences législatives

réaffirmées à maintes reprises, récemment encore dans le livre blanc sur le « Fédéralisme et les Relations internationales » ainsi que dans le document annexe sur le « Fédéralisme et les Conférences internationales sur l'éducation » publiés par Ottawa en 1968, auquel le Québec a répondu par un working-paper sorti de presse l'année suivante (14). Une solution de compromis semble pouvoir être dégagée de la distinction opérée entre traités internationaux et « non-binding agreements » (15), les provinces canadiennes étant considérées compétentes aux fins de conclure ces derniers accords, non régis par le droit international (16).

fédérales, elle a coutume de consulter les provinces concernées, généralement entre la signature et la ratification : elle s'assure ainsi de leur mise en œuvre au niveau provincial (v. Wildhaber, *op. cit.*, p. 288 et la réf. aux « Accords de compensation », in « Fédéralisme et Relations internationales », *op. cit.*, p. 33). Il semble toutefois que cette jurisprudence soit actuellement en cours de révision, sous l'impulsion notamment d'une certaine doctrine associant étroitement la formation et la mise en œuvre des traités (v. Jacomy-Millette, *op. cit.*, p. 298 et réf., note 44 ; A. Trudeau, « La capacité internationale de l'état fédéré et sa participation au sein des Organisations et Conférences internationales », *Revue juridique Thémis de l'Université de Montréal*, 1968, p. 242).

(14) Le gouvernement canadien se fonde essentiellement sur la délégation de pouvoirs opérée en 1947 par la Couronne au Gouverneur général (clauses 2 et 3 des lettres patentes) : une importante doctrine soutient ces vues (v. Bernier, *op. cit.*, pp. 53-4). Le Québec estime en revanche que la position d'Ottawa est calquée sur celle, postérieurement contredite par le Conseil privé, que certains juges de la Cour suprême avaient exprimée dans le « Labour Conventions Case » et considère que les termes des lettres patentes ne peuvent en aucun cas l'emporter sur ceux de la Constitution (v. « Document de travail sur les relations avec l'étranger », Notes préparées par la délégation du Québec pour la Conférence constitutionnelle, Québec, 5 février 1969, p. 18) ; il affirme d'autre part, en s'appuyant sur une jurisprudence déjà ancienne (« Liquidators of the Maritime Bank v. The Receiver General of New Brunswick », (1892) A.C. 437 et « Bonanza Creek Gold Mining Cy Ltd v. The King (1916) A.C. 566 ») qu'il existe des liens directs entre la Couronne et les provinces (les Lieutenants-gouverneurs sont les « représentant(s) de Sa Majesté pour toutes les fins du gouvernement provincial »), celles-ci disposant dès lors d'un treaty-making power dans les matières de leur compétence législative (v. ég. Giroux, « La capacité internationale des provinces en droit canadien », *Les Cahiers de droit*, 1967-8, pp. 241 ss, cité par Bernier, *op. cit.*, p. 56). Quant aux autres provinces, elles reconnaissent la suprématie de l'A.F. dans le domaine de la politique étrangère, mais sollicitent dans le même temps une concertation accrue en ce qui concerne les matières de leur compétence législative, spécialement celles à résonnance économique (v. Jacomy-Millette, *op. cit.*, pp. 292-5).

(15) V. « Attorney-General for Ontario v. Scott », (1956) SCR 137 et McWhinney, « The constitutional competence within federal systems for international agreements », Ontario Advisory Committee on Confederation, Background Papers and Reports, 1967, p. 154, cité par Bernier, *op. cit.*, p. 58.

(16) V. p. ex. les fameuses « ententes » en matière d'éducation et de culture, conclues entre la France et le Québec, auxquelles Ottawa a toujours dénié toute validité internationale sans son consentement (ainsi l'entente sur l'éducation du 27 février 1965 fut-elle complétée par un échange de notes intervenu le même jour entre le chargé d'affaires français à Ottawa et le secrétaire d'Etat canadien aux Affaires étrangères ; on sait d'autre part qu'un accord-cadre culturel fut conclu le 17 novembre 1965 entre la France et le Canada, complété lui aussi par un échange de notes habitant les provinces à passer avec la France des « ententes » portant sur des sujets couverts par l'accord, v. Bernier, *op. cit.*, p. 60). De semblables « ententes » ont été passées en 1979 avec la France et l'Italie, en matière de sécurité sociale (v. Rapport canadien de Mme A.M. Jacomy-Millette). Au Québec, c'est le ministère des Affaires intergouvernementales qui est responsable de la négociation et de la mise en œuvre de ces « ententes » qui doivent par ailleurs

3. *Rares sont les Constitutions dont l'une des dispositions traite des compétences de l'A.F. et des a.f. en relation avec les Organisations internationales.*

Proche de l'article 18(a) de la Constitution soviétique de 1936 tel qu'il fut amendé en 1944 pour permettre aux républiques fédérées d'acquérir un certain statut international (17), l'article 80 de l'actuelle Constitution du 7 octobre 1977 dispose que « la république fédérée a le droit d'entrer en relations avec les Etats étrangers, de conclure des traités avec eux et d'échanger des représentants diplomatiques et consulaires, de participer aux activités des organisations internationales » (18) ; demeurent par contre du ressort de l'U.R.S.S., aux termes de l'article 73 § 10, sa « représentation... dans les relations internationales », ses « liens... avec les Etats étrangers et les organisations internationales », ainsi que « la définition des modalités générales et la coordination des rapports des républiques fédérées avec les Etats étrangers et les organisations internationales » et « le commerce extérieur et les autres formes d'activité économique extérieure sur la base du monopole de l'Etat » : outre le manque de clarté des dispositions précitées, notamment quant à leur articulation réciproque (19), on signalera que la doctrine occi-

être approuvées par le Lieutenant-gouverneur en Conseil (id., p. 6). Sur le plan international toutefois, seul le gouvernement fédéral est engagé (v. « Fédéralisme et Relations internationales, *op. cit.*, p. 34). V. aussi les nombreux « arrangements » administratifs et techniques conclus par différentes provinces avec certains états américains (Bernier, *op. cit.*, p. 58 ; Bowie et Friedrich, *op. cit.*, p. 473 ; Wildhaber, *op. cit.*, p. 286 ; Rapp. canadien et réf. à R.F. Swanson qui, en 1974, n'en dénombrait pas moins de 766).

(17) Cette disposition ne faisait néanmoins pas référence explicite aux Organisations internationales : elle se bornait en effet à accorder aux républiques fédérées le droit « d'entrer en relations directes avec les Etats étrangers, de passer des accords avec eux et d'échanger des représentants diplomatiques et consulaires ». Les Républiques d'Ukraine et de Biélorussie transcrivent ce texte dans leur Constitution propre et firent maintes fois usage du *treaty-making power* ainsi reconnu : non seulement devinrent-elles parties à de nombreux accords multilatéraux dans le cadre des Nations-Unies (v. p. ex. Wildhaber, *op. cit.*, p. 283), mais elles conclurent également des traités bilatéraux de nature politique (v. p. ex. Jacomy-Millette, « Aspects juridique des activités internationales du Québec », in « Le Canada et le Québec sur la scène internationale », Centre Québécois de relations internationales, Université Laval, 1977, p. 528 : l'auteur fait notamment allusion aux traités de paix signés en 1947 avec l'Italie, la Bulgarie, la Finlande, la Roumanie et la Hongrie ainsi qu'aux accords sur la frontière passés avec l'Iran en 1957). Il est intéressant de noter qu'aucune autre république fédérée ne semble avoir tiré parti de cette faculté (v. Wildhaber, *op. cit.*, p. 283). Cette apparente liberté de mouvement sur le terrain des relations extérieures demeurerait toutefois également limitée par le droit général de regard que conservait le gouvernement fédéral (art. 14(a) et 68(d)) ainsi que par l'étendue des compétences réservées à l'Union (art. 14, 14(a), 15). La réforme de 1944 devait aussi apporter certaines modifications sur le plan de l'organisation administrative : les affaires étrangères et la défense, qui étaient auparavant l'affaire d'un commissariat central, relevèrent désormais d'un niveau d'administration conjointe union-républiques, c'est-à-dire à la fois d'un commissariat central et d'un commissariat local par république (v. N.S. Timasheff, « Legal aspects of the grant of three seats to Russia in the Nations Charter », 14 *Fordham L. Rev.* 1945, pp. 184-6).

(18) On remarquera le caractère fort vague des termes « participer aux activités des Organisations internationales » ; la phrase n'implique pas en elle-même le droit au *membership*.

(19) On peut en effet se demander dans quelle mesure la représentation externe de l'URSS et plus précisément les liens entretenus par Moscou avec les Organisations internationales ne sont pas à même de recouvrir ceux qu'entretiennent les républiques fédérées ; d'autre part, quels pouvoirs précis la Fédération est-elle admise à tirer de la « définition des modalités générales des

dentale a toujours mis en doute l'effectivité des pouvoirs ainsi reconnus aux républiques fédérées (20).

La Constitution du Royaume-Uni de Lybie promulguée le 7 octobre 1951 stipulait à son article 36, §§ 2 et 3 qu'il revenait à la Fédération d'exercer les pouvoirs législatif et exécutif en relation avec les « questions se rapportant à l'Organisation des Nations Unies et aux institutions spécialisées » ainsi qu'avec la « participation aux conférences et organisations internationales et (l')exécution des décisions qui y sont prises » (21).

Il convient d'en rapprocher les §§ 12 et 13 de la septième clause de la Constitution indienne de 1949 (Art. 246) attribuant au Parlement l'exclusivité du pouvoir législatif concernant l'ONU et la « participation aux conférences, associations et autres entités internationales ainsi que (l')exécution des décisions qui y sont prises ». Pareillement, l'article 8, I, de la Constitution brésilienne promulguée le 24 janvier 1967, réserve expressément à la Fédération les questions ayant trait à la participation aux Organisations internationales (22).

rapports des républiques fédérées » avec l'extérieur et jusqu'où peut aller l'office de coordination ?

(20) C'est qu'en effet, comme le rappelle Timasheff, « l'unité réelle de l'URSS est basée sur l'unité du parti communiste » (*op. cit.*, p. 184). D'autre part, les commissariats locaux sont subordonnés au commissariat central, ce qui implique bien une certaine participation des républiques fédérées, mais point une réelle autonomie (*ibid.*, p. 188 ; comp. S. Dobrin, « Soviet federalism and the principle of double subordination », 30 *The Grotius Society's Transactions* (1945), 283, cité par Bernier, *op. cit.*, p. 65).

(21) Aucune disposition semblable ne figure dans la proclamation constitutionnelle du 11 octobre 1969.

(22) Quant à leur présentation dans l'ordre externe, voire même interne, l'Inde et le Brésil sont parfois considérés, à l'instar de la Birmanie, de la Malaisie, du Mexique et du Venezuela, comme des « Etats unitaires décentralisés » plutôt que comme des Fédérations (v. Jacomy-Millette, « Aspects juridiques... », *op. cit.*, pp. 524-5 et « Le rôle des provinces... », *op. cit.*, p. 313). Il en allait de même de la Tchécoslovaquie jusqu'en 1970, ainsi que de la Yougoslavie, jusqu'en 1971 (*ibid.*). En ce qui concerne cette dernière, la Constitution du 7 avril 1963 énumérait, parmi les matières de la compétence exclusive de la Fédération, « ... les relations politiques, économiques et autres relations avec les Etats étrangers et les Organisations internationales ». L'article 271 de la nouvelle Constitution promulguée le 21 février 1974 dispose :

« ... »

Les républiques et les provinces autonomes collaborent 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. Les communes, les organisations de travail associé et les autres organisations et communautés autogestionnaires collaborent avec les organisations et organes étrangers correspondants, les Organisations internationales et les unités territoriales des Etats étrangers, dans le cadre de la politique extérieure retenue de la République socialiste fédérative de Yougoslavie et des traités et accords internationaux...

« ... »

Comp. Préamb., Par. VII et Rapport yougoslave de M. Sahovic.

II. LA REPRESENTATION FEDERALE ET L'ASSOCIATION DES ETATS FEDERES

1. D'une manière tout à fait générale, la pratique nous enseigne que les a.f. peuvent en fait être associées à la représentation fédérale dans les Organisations et Conférences internationales, selon des modalités fort diverses, et en tout cas sans qu'aucun cadre juridique bien précis ne semble y présider : on constate au contraire qu'il y va dans la toute grande majorité des cas de formules *empiriques* s'imposant au gré des circonstances.

2. La distinction opérée par A.M. Jacomy-Millette (23) entre, d'une part, l'association des a.f. au premier stade de la *formulation de la politique nationale* et, d'autre part, celle qui est assurée au stade ultérieur de la *participation* elle-même, permet d'évaluer avec une plus grande précision la dimension de cette représentation locale.

a. Le cas du Canada est à cet égard particulièrement intéressant. Depuis de nombreuses années, les provinces canadiennes n'ont cessé de demander une participation plus active à la *formulation de la politique nationale*, non seulement quant aux matières relevant de leur compétence législative propre ou concurrente, mais également en ce qui concerne les matières de compétence fédérale susceptibles de les intéresser tout particulièrement (24). Les mécanismes de consultation et d'information existant (25) sont en effet jugés insuffisants par la majorité d'entre elles, dont le Québec : elles aspirent globalement à une association au processus de décision et émettent le souhait de voir les autorités centrales et provinciales liées par les accords auxquels elles aboutiraient dans ce cadre (26). Ottawa se refuse pour sa part à l'institutionnalisation de tels mécanismes et, bien qu'acceptant le principe d'une

(23) « Le rôle des provinces... », *op. cit.*, p. 304.

(24) Id., p. 305. V. ég. A.M. Jacomy-Millette, « International ' diplomatic ' activity of canadian provinces, with emphasis on Quebec behaviour », *Rev. gén. droit* (Ottawa), 1976, vol 7, p. 15.

(25) Le Conseil des ministres provinciaux de l'Éducation est consulté pour la préparation des Conférences internationales sur l'éducation organisées par l'UNESCO, l'OCDE, le Commonwealth et le Bureau international de l'Éducation. Les provinces intéressées sont également consultées dans le cadre des divers organes et conférences de la Francophonie (ACCT, Conférences des ministres de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports), sans toutefois que soient soumises à l'approbation provinciale les instructions transmises aux délégués. Enfin, la préparation des Conférences générales de la FAO, de l'OIT et de l'OMS comprend des consultations entre les services compétents de l'A.F. et des a.f. : celles-ci peuvent se dérouler par l'intermédiaire de la direction de la coordination fédérale-provinciale du ministère des Affaires extérieures, v. Jacomy-Millette, « Le rôle des provinces... », *op. cit.*, p. 306 et rapport canadien. Les provinces ont également insisté sur la nécessité de l'instauration d'un contact étroit avec l'équipe négociatrice canadienne au GATT, aux fins de préserver leurs intérêts essentiels dans les matières qui y sont discutées, v. Jacomy-Millette, « International ' diplomatic ' activity... », *op. cit.*, p. 16 et « Le rôle des provinces... », *op. cit.*, pp. 293-4 (Conférences d'Ottawa, de février 1978 et de Régina, d'août 1978). Sur l'importance de ces consultations au regard de la mise en œuvre interne des engagements pris dans ces enceintes, v. *infra*, p. 206.

(26) V. Jacomy-Millette, « Le rôle des provinces... », *op. cit.*, p. 306.

concertation plus étroite (27), demeure partisan d'une « approche fonctionnelle et pragmatique », caractérisée par l'entretien avec les provinces de liens informels (28).

On ne dispose d'aucune information quant à la pratique suivie dans les autres Etats fédéraux : seul le rapport allemand fait référence à la nécessité pour l'A.F. de coopérer, en matière culturelle, avec la Commission permanente des ministres de la Culture des a.f. (29).

b. En ce qui concerne la *participation* des a.f. à la représentation fédérale dans les Organisations et Conférences internationales, il convient tout d'abord d'émettre un certain nombre de considérations théoriques.

En premier lieu, il semble raisonnable d'estimer, avec A. Trudeau (30), qu'une participation de ce genre doit être possible, tout au moins au regard de la Fédération, dès lors que l'a.f. se voit reconnaître à ce niveau un certain droit à « prendre part à la vie internationale » (31) et sans que l'on puisse, par conséquent, exiger d'elle, à cette fin, la possession d'un statut international déterminé (32). D'autre part, vis-à-vis de l'Organisation concernée, cette participation ne devrait poser aucun problème particulier, puisqu'aussi bien elle est dénuée d'effets à l'égard des autres Etats, le seul obstacle virtuel étant que maintes Organisations limitent le nombre d'individus autorisés à composer les délégations (33).

Une telle formule, alliant une représentation unique de l'ensemble de la Fédération au plan international à un mécanisme plus ou moins étroit d'association au plan interne, ne concerne logiquement que les enceintes dont les finalités recouvrent en tout ou en partie les domaines relevant de la juridiction propre des a.f. (34).

La représentation ainsi décrite pourrait même, selon A. Trudeau, revêtir des formes distinctes (35). Dans le premier cas, elle présenterait un « *carac-*

(27) *ibid.* et réf. au Document de travail du ministère des Affaires extérieures sur « Le fonctionnement du fédéralisme au plan international », du 6 novembre 1975.

(28) *ibid.*, L'auteur propose l'insertion dans la Constitution d'un cadre institutionnel général et permanent de concertation fédérale-provinciale, comprenant une *Conférence annuelle des ministres concernés* réunis en Conseil (elle déciderait, avec l'accord des onze gouvernements, de la position à adopter par le Canada au sein des Organisations internationales et des Conférences intéressant les provinces), des *Comités spécialisés conjoints permanents* dont seraient membres de hauts fonctionnaires chargés des relations extérieures (avec une mission d'assistance, de liaison et d'exécution) et un *Secrétariat fédéral-provincial aux relations internationales* (responsable de l'infrastructure et de la centralisation des informations), *id.*, pp. 307-8.

(29) *op. cit.*, et réf. à l'Accord de Lindau, art. 4 (*supra*, note 5).

(30) *op. cit.*, pp. 223 ss.

(31) *id.*, p. 252.

(32) *ibid.*

(33) *id.*, pp. 257-8.

(34) *id.*, p. 270.

(35) *id.*, pp. 271-5. Outre l'alternative à laquelle on fait ici allusion, l'auteur envisage l'hypothèse d'une « représentation par délégation de pouvoirs » qui, sur le plan externe, s'apparenterait à une participation autonome et, sur le plan interne, supposerait entre A.F. et a.f. une collaboration très poussée, *id.*, pp. 274-5.

ère unitaire » et serait assumée soit par l'A.F. (36), soit par un « organe mixte » (37). Dans le second cas, elle présenterait un « caractère distinctif », hypothèse plus complexe supposant que soient réunies certaines conditions préalables (38).

Pratiquement, le cas le plus intéressant semble à nouveau être celui du Canada. L'ouverture de la délégation canadienne aux représentants des provinces est particulièrement significative dans les Conférences internationales traitant de problèmes d'éducation (39). Ainsi, en ce qui concerne les Conférences du Commonwealth sur l'éducation, et bien que celles-ci ne connaissent que des « délégations nationales unifiées » (40), une telle représentation a toujours été assurée (41). D'autre part, suite aux fameux incidents de Libreville (42), c'est cette fois avant le Québec qu'Ottawa fut invité à participer à la Conférence des ministres de l'Éducation des pays francopho-

(36) C'est donc l'A.F. qui deviendrait alors la seule responsable de la conduite des relations internationales de la Fédération ; lui reviendrait par conséquent de permettre aux a.f. d'être représentés dans les délégations nationales, voire, dans certaines circonstances, d'en assurer la direction ou, au contraire, de réduire leur rôle à l'envoi d'experts dans le cadre de l'entraide internationale, *id.*, p. 272.

(37) Il s'agirait dans cette hypothèse d'« un organisme fédératif composé de représentants de l'État fédéral et des États fédérés (qui) assurerait la représentation de la Fédération au sein des organismes internationaux à caractère technique », *id.*, p. 274.

(38) Sur le plan international, il faudrait au moins, comme le souligne Trudeau, que les statuts de l'Organisation internationale concernée admettent que les délégations nationales soient constituées de plus d'un représentant (ex. : OIT) ; or, tout amendement dans ce sens rencontrerait une double objection : d'une part, les délibérations en seraient rendues plus difficiles ; d'autre part, il conviendrait de ne pas se limiter à accroître le nombre des représentants des seuls États fédératifs. Sur le plan interne, la première condition serait qu'existe à ce niveau un mécanisme assurant la représentation des a.f. et la seconde, que l'activité de la délégation soit coordonnée, *id.*, pp. 271-2.

(39) V. les prises de position adoptées à ce propos aux Conférences constitutionnelles, in M. Torelli, « Les relations extérieures du Québec », AFDI, 1970, pp. 296 ss. et « Fédéralisme et Conférences internationales sur l'éducation », *op. cit.*, spéc. pp. 51-3.

(40) V. Torelli, *op. cit.*, p. 294. Quel que soit le type d'États concernés, les invitations sont toujours adressées aux autorités centrales (v. « Fédéralisme et Conférences internationales sur l'éducation », *op. cit.*, p. 17).

(41) *ibid.*, Elle est discutée par le Conseil des ministres de l'Éducation. Ainsi à la 3^e Conférence qui se tint à Ottawa en 1964, le ministre de l'Éducation du Québec était membre de la délégation canadienne et fut même élu président de la Conférence. Ottawa insiste sur le fait que les directives envoyées aux délégués ne concernent ici que les questions financières et de politique étrangère, *id.*, p. 9.

(42) Ottawa a toujours fait preuve d'un très vif intérêt pour tout ce qui touche à la Francophonie et préconisé, en ce qui concerne les Conférences se déroulant dans ce cadre, l'application des principes retenus pour les Conférences du Commonwealth (v. *supra*, note 40) et de l'UNESCO (v. *infra*, p. 206). Ainsi, avant même la réunion de Libreville, les autorités fédérales avaient-elles maintes fois demandé aux autorités québécoises la négociation conjointe, pour le Canada, d'une représentation « qui soit compatible avec l'existence d'un Canada souverain et indépendant » et permettrait d'éviter « une fragmentation du pays aux yeux du monde » : il s'agissait plus précisément d'assurer la représentation d'autres provinces à forte minorité francophone ainsi que la présence dans la délégation canadienne de conseillers fédéraux, seuls à même de traiter des questions du ressort de la Fédération. Ce fut en vain. (V. « Fédéralisme et Conférences internationales sur l'éducation », *op. cit.*, pp. 33 ss.).

nes qui se tint en janvier 1969 à Kinshasa : le chef de la délégation québécoise et le Premier ministre du Nouveau-Brunswick se partagèrent à cette occasion la présidence de la représentation canadienne (43). De même, à la Conférence de Nouakchott de février 1970, qui réunissait les ministres de l'Éducation des pays de l'Afrique francophone et de Madagascar, la délégation canadienne était composée de représentants du Québec, du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Manitoba et présidée par le ministre québécois de l'Éducation (44).

La fameuse Conférence de Niamey qui se tint au mois de mars 1970 allait être déterminante quant à l'élaboration du processus de représentation des provinces canadiennes (45). Le président du Niger avait invité le gouvernement fédéral ; il s'était toutefois également assuré que l'invitation fût transmise au gouvernement québécois, en vue de sa participation à la délégation canadienne, non seulement à la conférence constituante, mais également au sein de l'Agence elle-même (46). Or, le Québec avait déjà réuni, préalablement, un certain nombre de suggestions à cet égard dans son « Aide-mémoire sur l'Agence de coopération culturelle et technique » du 9 janvier 1969 (47).

Quant à sa participation à la Conférence, il proposait que la délégation canadienne se compose de cinq membres dont deux au moins formeraient la délégation québécoise, le gouvernement fédéral et les autres provinces étant représentées par les trois autres ; le président de la délégation canadienne eût précisément été celui de la délégation québécoise : il aurait parlé tantôt au nom du Québec (pour les matières de sa compétence propre), tantôt au nom du gouvernement fédéral, sur instruction de ce dernier ; le Québec aurait en outre disposé d'un droit de veto officieux, la délégation canadienne s'abstenant de voter en cas de désaccord en son sein ; enfin, il demandait également

(43) V. Torelli, *op. cit.*, p. 294. Comme le souligne Bernier, il y avait à l'origine deux délégations, puisqu'aussi bien deux invitations séparées avaient été adressées respectivement au Canada et au Québec : si elles se « rejoignirent » pour constituer la « représentation » canadienne, il convient toutefois de noter que le Québec figurait à part sur la liste des délégations et que « son drapeau était déployé aux endroits appropriés » (p. 61). Il s'agissait donc d'un cas de représentation « différenciée » ou à caractère « distinctif » (v. ég. la formule retenue pour la 1ère Conférence de Niamey de février 1969) ; suite à « l'entente *ad hoc* » ainsi intervenue à Kinshasa, le Québec devait conserver, lors des Conférences internationales francophones de l'Éducation et de la Jeunesse (CONFEMEN et CONFÉJES) postérieures, une délégation « identifiée » ; en outre, il lui revenait désormais d'y présider la délégation canadienne, sur invitation de l'A.F. (v. Rapport canadien) ; v. ég. Jacomy-Millette, « International ' diplomatic ' activity... », *op. cit.*, note 37, p. 17).

(44) V. Jacomy-Millette, « International ' diplomatic ' activity », *op. cit.*, p. 13 et Bernier, *op. cit.*, p. 62.

(45) Cette Conférence, on le sait, présida à la création d'une Agence de coopération culturelle et technique entre pays francophones, aujourd'hui communément désignée par les sigles ACCT ou Agecop (V. M.B. 26/10/1971).

(46) V. Torelli, *op. cit.*, p. 295.

(47) *ibid.* et réf., note 41.

que sa présence fut « identifiée » au sein de cette délégation (48). Après d'âpres négociations (49), un accord fut atteint le 14 mars 1969 : le Québec se vit forcé de faire marche arrière sur un certain nombre de points. Ainsi, il fut décidé qu'un ministre ou un haut fonctionnaire québécois serait membre de la délégation canadienne et qu'il en assumerait seulement la vice-présidence ; on s'accorda aussi sur ce que cette délégation s'exprimerait à travers son président ou son vice-président, ce dernier parlant au nom de son gouvernement quant aux questions de sa compétence propre (50) ; l'on confirma par ailleurs les propositions précédemment faites en matière de vote et l'on régla la question de protocole (51).

En ce qui concerne l'Agence proprement dite, le Québec exprimait également un certain nombre de souhaits dans son aide-mémoire précité (52) : il entendait tout d'abord que le traité qui devait la créer soit contresigné par les représentants des provinces adhérentes qui apposeraient leur signature immédiatement après celle du délégué canadien ; il désirait d'autre part que le gouvernement québécois nomme lui-même les représentants canadiens au Conseil exécutif, après avoir obtenu l'accord du gouvernement fédéral ; il estimait également devoir prendre part aux travaux des différents comités chaque fois que ces travaux porteraient sur des matières de sa compétence provinciale ; il demandait encore de pouvoir intervenir dans les frais de fonctionnement du Secrétariat général pour un montant égal à celui déboursé à cette fin par le gouvernement canadien ; il proposait enfin que la Charte envisage la possibilité de devenir membre de l'Agence pour tout gouvernement ayant participé à la première Conférence de Niamey et tout pays dont la (ou l'une des) langue(s) officielle(s) serait le français ou qui « ferait un usage habituel et courant de la langue française » (53). Le Québec eut gain de cause sur le premier point (54) ; il obtint également que la vice-présidence (et éventuellement même, dans certain cas, la présidence) de la délégation canadienne aux sessions de la Conférence générale soit réservée

(48) *ibid.* Il s'agissait e.a. de faire figurer les mots « Canada » et « Québec » sur les plaques des voitures réservées aux délégués, ainsi que de les orner de leur drapeau-miniature respectif.

(49) *ibid.* et réf. à J.C. Bonenfant, « Les relations extérieures du Québec », 2 *Etudes internationales*, 1970, pp. 86-89.

(50) *id.*, pp. 295-6.

(51) Il fut ainsi arrêté que les deux drapeaux seraient déployés dans les lieux opportuns, celui du Canada ayant toutefois la préséance ; de même, en ce qui concerne l'identification des délégués du Québec dans la salle de conférence, le compromis retint la solution suivante : une plaque « Canada-Québec », « dont les lettres seraient de dimension comparable », serait placée en retrait de la plaque « Canada », *id.*, p. 296.

(52) *id.*, p. 299.

(53) *ibid.* Comp. l'art. 5 de la Convention relative à l'ACCT, où il n'est cependant question que d'« Etats ».

(54) En effet, la Convention fut signée successivement par le secrétaire d'Etat du Canada, le secrétaire général du gouvernement du Québec, le sous-ministre de l'Education du Nouveau-Brunswick, un membre du Cabinet spécial du Premier ministre de l'Ontario et le conseiller spécial du Premier ministre du Manitoba.

à l'un des membres de son gouvernement (55) ; il se vit en outre garantir une représentation « adéquate » dans les divers comités et commissions, ainsi que l'occupation d'un des postes réservés au Canada au Conseil d'administration (56) ; enfin, l'on fit droit à sa requête en matière de participation financière, les contributions nationales étant toutefois « versées globalement au budget de l'Agence » (57).

Un des problèmes les plus épineux soulevés au cours de la Conférence de Niamey fut celui de la fixation des conditions préalables au membership, et plus précisément, celui de la possibilité pour des entités non souveraines, de devenir membres de l'Agence. Une proposition faite en ce sens par le Cameroun fut rejetée (58). Finalement, il fut décidé que seuls les Etats souverains pourraient être signataires (59) ; néanmoins, une formule de compromis fut adoptée. Elle constitue aujourd'hui l'Article 3, paragraphe 3 de la Charte :

« Dans le plein respect de la souveraineté et de la compétence internationale des Etats membres, tout gouvernement peut être admis comme gouvernement participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'Agence, sous réserve de l'approbation de l'Etat membre dont relève le territoire sur lequel le gouvernement participant concerné exerce son autorité et selon les modalités convenues entre ce gouvernement et celui de l'Etat membre. » (60)

Les modalités dont question firent l'objet d'un document agréé par le gouvernement fédéral et celui du Québec, le 1^{er} octobre 1971 (61). Il en ressort que ce dernier ne jouit pas d'une pleine autonomie eu égard à sa participation à l'Agence (62) : il n'en est pas membre à part entière et par conséquent, sa délégation fait partie de la délégation canadienne : néanmoins, elle peut être identifiée en son sein, contrairement à celles des provinces qui ne jouissent pas du même statut (63). Même s'il n'y a pas là,

(55) Aux termes de l'art. 8 de la Charte de l'ACCT, « Chaque membre est représenté (à la Conférence générale) par une délégation de niveau ministériel et comprenant si possible des représentants des administrations concernées par l'Agence ».

(56) Aux termes de l'art. 10 de la Charte de l'ACCT, « Chaque membre est représenté au Conseil d'administration par une personne techniquement qualifiée dans les domaines d'activité de l'Agence. Ce représentant peut être accompagné d'un suppléant et de conseillers... »

(57) V. Torelli, *op. cit.*, p. 299.

(58) V. Bernier, *op. cit.*, p. 63.

(59) Il n'est en effet question que d'« Etats » parties à la Convention (v. Préamb., al. 1 et art. 5 ; v. ég. l'art. 3 § 1 de la Charte et la liste des « Etats » liés, *in fine*).

(60) Le statut de « gouvernement participant » n'est pas autrement précisé ; il est à noter que les dispositions de la Charte relatives à la composition de la Conférence générale (art. 6 al. 1) et du Conseil d'administration (art. 10 al. 1) ne se réfèrent qu'aux « membres ».

(61) V. Bernier, *op. cit.*, p. 63 et note 273 et Jacomy-Millette, « Le rôle des provinces... », *op. cit.*, p. 310 et note 75.

(62) L'a.f. n'est en effet invitée que par l'intermédiaire de l'A.F., v. rapport canadien.

(63) V. Jacomy-Millette, « International ' diplomatic ' activity... », *op. cit.*, p. 17. Seul parmi ses autres provinces, le Nouveau-Brunswick bénéficie de ce statut depuis 1977.

pour les raisons que l'on vient d'indiquer, un exemple d'adhésion (64) d'une a.f. à une Organisation internationale, il demeure qu'il s'agit du seul précédent connu d'une participation provinciale institutionnalisée à une Organisation internationale (65).

Sans plus pouvoir parler d'« institutionnalisation » (66), il convient de signaler qu'une certaine « organisation » préside néanmoins également à la participation des provinces canadiennes aux Conférences internationales sur l'Éducation qui sont organisées sous les auspices de l'UNESCO et de l'OCDE : en effet, aux termes de la position commune définie au sein du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, la tâche de nommer les délégués revient à celui-ci (67).

Résumant la pratique suivie par Ottawa en matière de représentation du Canada à l'UNESCO, M. Torelli relève les traits caractéristiques suivants (68) :

— à chaque session de la Conférence générale, des fonctionnaires provinciaux sont invités à faire partie de la délégation canadienne en tant que délégués ou conseillers spéciaux ; ce rôle peut également être joué par les ministres provinciaux de l'Éducation eux-mêmes, qui sont cependant plus généralement attachés à la délégation à titre d'observateurs (69) ;

— le gouvernement fédéral demeure en contact étroit avec la Commission nationale canadienne pour l'UNESCO qui est elle-même en relation avec les organismes provinciaux et les ONG s'intéressant aux problèmes de l'éducation ;

(64) Ottawa s'est toujours fermement opposé à ce que l'une quelconque des provinces canadiennes ne devienne membre à part entière et à titre distinct d'une Organisation internationale, même dans le domaine de la Francophonie (« le caractère bilingue du Canada... incite *tous* les Canadiens à entretenir d'étroites et harmonieuses relations avec le monde francophone », « Fédéralisme et Conférences internationales sur l'Éducation », *op. cit.*, p. 27), v. Jacomy-Millette, « Le rôle des provinces... », *op. cit.*, p. 310 et « International 'diplomatic' activity... », *op. cit.*, pp. 14-15. Le Québec est cependant logiquement membre de la Commission permanente de coopération franco-québécoise instituée dans le cadre de l'entente du 27 février 1965.

(65) *ibid.*, v. infra, p. 221, le cas spécial de l'Ukraine et de la Biélorussie.

(66) En effet, comme le constate L. Sabourin, et mis à part le cas précédemment analysé de l'ACCT, « ... si le fédéral s'est efforcé d'assurer une représentation provinciale dans les délégations aux conférences de certaines organisations internationales qui prennent des décisions qui affectent les provinces, il s'est bien gardé d'« institutionnaliser » cette présence provinciale et surtout de définir des critères rigides qui assureraient une place permanente aux provinces en leur donnant une certaine reconnaissance juridique », « La participation des provinces canadiennes aux organisations internationales », ACDI, 1965, p. 87.

(67) V. Jacomy-Millette, « Le rôle des provinces... », *op. cit.*, p. 309. L'auteur signale qu'il arrive parfois que le Québec passe outre et négocie directement avec le ministère des Affaires extérieures, *ibid.*

(68) *Op. Cit.*, pp. 300-1. V. aussi « Fédéralisme et Conférences internationales sur l'Éducation », *op. cit.*, pp. 21-23.

(69) Torelli note qu'à la Conférence intergouvernementale de l'UNESCO qui eut lieu à Venise en août 1970, le vice-président de la délégation canadienne fut pour la première fois le ministre des Affaires culturelles du Québec, *op. cit.*, p. 301. V. ég. Jacomy-Millette, « Le rôle des provinces... », *op. cit.*, p. 309, note 73, et « Fédéralisme et Conférences internationales sur l'Éducation », *op. cit.*, p. 23.

— Ottawa met en œuvre les moyens appropriés pour s'assurer que les provinces entrent en possession de toute la documentation relative aux questions de leur compétence ;

— les directives données par Ottawa aux délégations assistant aux réunions internationales sur l'éducation concernent la politique étrangère ou, d'une façon plus générale, les questions de compétence exclusive ou partagée de l'A.F. (70) (71).

Hors du domaine de l'éducation, les provinces ont également revendiqué une participation croissante à la représentation fédérale auprès de certaines Organisations ou Conférences internationales. Le type de participation obtenue dépend à la fois des sujets traités dans l'enceinte concernée (72) et de l'habileté des négociateurs provinciaux (73). Là où une telle participation existe, elle repose en général sur le principe de l'alternance des sièges entre provinces (74). Quant aux représentants provinciaux, ils agissent alors en tant que délégués canadiens (75). Ainsi en va-t-il notamment à l'OIT, à l'OMS et à la FAO (76).

(70) V. ce qui a déjà été dit à ce propos en ce qui concerne les Conférences du Commonwealth sur l'éducation, *supra*, p. 198.

(71) Pour ce qui est des Conférences internationales de l'Éducation publique, convoquées annuellement par l'UNESCO et le BIE, la ligne de conduite générale des autorités fédérales est la même. A titre d'exemple, la délégation canadienne à la Conférence de 1967 était composée du sous-ministre de l'Éducation de la Saskatchewan (chef de la délégation), ainsi que du sous-ministre de l'Éducation de la Colombie britannique, du sous-ministre adjoint de l'Éducation du Québec et du vice-président de l'association canadienne des éducateurs de langue française et conseiller spécial du ministre de l'Éducation de l'Ontario (v. « Fédéralisme et Conférences internationales sur l'Éducation », *op. cit.*, pp. 23-5).

(72) V. Jacomy-Millette, « Le rôle des provinces... », *op. cit.*, p. 309 et *infra*, p. 205. Il est évident que l'A.F. a tout intérêt à assurer la représentation des provinces dans les Organisations internationales à même de prendre des décisions qu'il leur reviendrait, en fonction de leurs compétences législatives, de mettre en œuvre dans l'ordre interne.

(73) V. Jacomy-Millette, « International 'diplomatic' activity... », *op. cit.*, p. 18. En fait, il n'existe pas à ce niveau de véritable cohésion entre les provinces. Comme le relève le même auteur, « there seems to be a common provincial position when it comes to fight Ottawa, but a lack of common objectives and motivations and consequently a lack of coordination when regional interests are concerned ». (*Ibid.*)

(74) V. Jacomy-Millette, « Le rôle des provinces... », *op. cit.*, p. 309. Dans la pratique, ce principe n'est pas toujours respecté : le Québec bénéficie en fait d'un statut privilégié, non seulement aux Conférences de la Francophonie ou à celles qui traitent d'éducation et de culture, mais aussi par exemple à l'OIT où il possède un siège « *de facto* » (*ibid.*, notes 71 et 73 et rapport canadien).

(75) V. Torelli, *op. cit.*, p. 300 et « Fédéralisme et Relations internationales », *op. cit.*, p. 38.

(76) Sabourin rapporte à ce propos que la représentation provinciale à l'OIT et à l'OMS, comme d'ailleurs à l'UNESCO, est parfois assurée par des « groupes intermédiaires » (syndicats, universités, associations de tout genre...), *op. cit.*, p. 87. Une telle représentation est évidemment facilitée à l'OIT (v. *supra*, note 38). Une politique éminemment pragmatique est suivie en ce qui concerne l'OMS (où sont invités alternativement des représentants du ministre de la Santé publique de chaque province) et la FAO (où l'on s'efforce chaque fois d'intégrer à la délégation canadienne des représentants de deux provinces), *id.*, p. 89. Mais il s'entend que la participation provinciale à la représentation fédérale ne se limite pas aux Conférences qui se déroulent dans le cadre de ces trois Institutions spécialisées, bien qu'elle soit caractéristique à ce niveau : à titre d'exemple, les provinces participent également à la délégation canadienne à la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (v. Jacomy-Millette, « International 'diplomatic' activity... », *op. cit.*, p. 17).

La pratique suivie dans les autres Etats fédéraux est beaucoup plus imprécise. Il ressort des rapports nationaux que les länders autrichiens et allemands sont à même de participer aux travaux de certaines Organisations, notamment le Conseil de l'Europe et l'UNESCO (77). Ces derniers peuvent également être représentés au sein de certains comités d'experts de la CEE (78) pour la création desquels il existe par ailleurs en Italie une tendance à consulter les organes régionaux (79). La Belgique, quant à elle, connaît une situation particulière (80) : ainsi, les communautés sont « de facto » représentées aux Conférences générales de l'UNESCO puisqu'aussi bien la délégation belge y est composée des ministres de l'Education et de la Culture qui, tout en demeurant membres, pour l'instant, du gouvernement national, font partie de l'exécutif de leur communauté ; d'autre part, les ministres des deux communautés siègent aux Conférences des ministres de la Culture ainsi qu'aux Conférences des ministres du Sport du Conseil de l'Europe (81). Enfin, il est extrêmement rare que des représentants des Etats australiens (82) ou des cantons suisses (83) soient intégrés aux délégations nationales

(77) V. rapport autrichien de M. I. Seidl-Hohenveldern et rapport allemand. V. ég. la liste établie par Blumenwitz qui met en relief le rôle non négligeable que joue la Conférence des ministres de la Culture des länders quant à la composition des délégations de la RFA, e.a. à l'UNESCO, au Bureau international de l'éducation, au Conseil pour la coopération culturelle du Conseil de l'Europe, à certains Comités d'experts de la CEE, ainsi qu'au Conseil scolaire supérieur des écoles européennes (« Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge », München, 1972, p. 241). Le rapport allemand relève que les länders ne sont évidemment pas membres de l'UNESCO, malgré le fait qu'ils soient quasi exclusivement compétents en matière culturelle (*op. cit.* et réf. à Rojahn, in Münch, « GrundgesetzKommentar », art. 32 n° 34, qui justifie cette situation par l'importance politique de l'Organisation considérée).

(78) V. Rapport allemand.

(79) V. Rapport italien de Mme Ch. Colinet et réf. à Teresi, « Modi e forme di intervento della Regione sulle politiche comunitarie », Le Regioni, 1975, pp. 601 ss. et Ferrelli, « Politica regionale della CEE e partecipazione delle regioni », Le Regioni, 1979, pp. 509 ss.

(80) Notons que certains réajustements pourraient intervenir quant au mode de représentation de l'Etat belge dans les enceintes auxquelles on se réfère ci-dessous : c'est qu'en effet, conformément aux termes de l'article 66 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les exécutifs de communauté « sortiront » du gouvernement national dès le renouvellement intégral des Chambres législatives auquel donneront lieu les élections du 8 novembre prochain.

(81) V. Rapport belge de M. Y. Lejeune. Le rapport fait également état de ce que les délégués belges au Comité directeur de l'UNESCO pour la coopération culturelle sont nommés par les ministres de l'Education nationale et de la Culture.

(82) V. rapport australien de Mme L.V. Protz. Le rapport fait allusion à l'incorporation de Hammer de Robert, de Nauru, à la délégation australienne à l'AGNU lorsque cette dernière discute de l'avenir de ce territoire ; il se réfère aussi à celle de certains états spécialement intéressés (e.a. le Queensland) aux délégations australiennes à la Conférence sur le droit de la mer. Tout dépend en fait du parti au pouvoir. En ce qui concerne la présence de fonctionnaires locaux au sein des délégations australiennes à l'OIT, v. Bowie et Friedrich, *op. cit.*, p. 414, note 9.

(83) V. rapport suisse de M.L. Wildhaber. Jusqu'à présent, aucun canton ne semble d'ailleurs en avoir fait la demande. Le seul cas rapporté est celui de l'inclusion de représentants locaux dans certaines Commissions techniques fonctionnant dans le cadre du Conseil de l'Europe (Commission des « pouvoirs locaux », Conférences des directeurs de l'instruction publique).

respectives auprès des Organisations ou Conférences internationales (84).

3. Il ressort nettement de ce qui précède que l'association des a.f. à la représentation fédérale est *conditionnée par l'objet* de l'Organisation ou de la Conférence concernée.

a. Au Canada, le ministère des Affaires extérieures (direction de la coordination fédérale-provinciale) distingue nettement les Organisations et Conférences à caractère politique, des Organisations et Conférences à caractère technique (85). Les provinces ne participeraient qu'exceptionnellement aux premières, au sein de la délégation canadienne, et pour autant que celles-ci traitent de thèmes les intéressant (86) ; elles participeraient en revanche beaucoup plus fréquemment aux secondes, où leurs délégués pouraient même, au niveau des réunions d'experts, siéger en tant que délégués canadiens (87).

En fait, la différence n'est pas toujours aussi simple à opérer : il arrive en effet que des questions d'une réelle importance politique, sans rapport direct avec leur objet principal, soient débattues au sein d'enceintes « techniques » telles que l'UNESCO, l'OIT, l'OMS ou la FAO (88).

L. Sabourin distingue, pour sa part, trois types d'Organisations internationales (89) : celles dont les buts s'apparentent aux pouvoirs réservés à l'A.F. (les provinces sont exclues des Conférences et Organisations à caractère politique et militaire) ; celles dont les buts s'apparentent à des pouvoirs concurrents (c'est le cas de l'OIT, de l'OMS et de la FAO, au sein desquelles l'A.F. a toujours tenté d'assurer une certaine représentation provinciale) (90) ; et enfin, celles dont les buts s'apparentent à des pouvoirs provinciaux (se pose alors le problème délicat de la mise en œuvre interne des conventions et programmes arrêtés par ces Organisations) (91).

Pour ce qui est des autres Etats fédéraux, les rapports nationaux font également état, là où une association des a.f. à la représentation fédérale est possible, du caractère déterminant de l'objet de l'Organisation ou de la Conférence envisagée (92).

(84) Il en va de même pour les länder autrichiens ; certains d'entre eux sont néanmoins représentés au sein des commissions mixtes créées par différents traités de délimitation des frontières (v. art. 20 du traité austro-suisse du 20 juillet 1970 et art. 19 et 21 du traité austro-allemand du 29 février 1972, cités *in* rapport autrichien).

(85) V. Jacomy-Millette, « Le rôle des provinces... », *op. cit.*, p. 308.

(86) *Id.*, pp. 308-9. Il semble d'ailleurs bien que les provinces n'aient jamais demandé à participer à des Organisations ayant dans leurs attributions les problèmes de paix et de guerre, de neutralité, de sécurité collective, etc. (v. Jacomy-Millette, « International 'diplomatic' activity... », *op. cit.*, p. 14).

(87) V. Jacomy-Millette, « Le rôle des provinces... », *op. cit.*, p. 309.

(88) V. Jacomy-Millette, « International 'diplomatic' activity... », *op. cit.*, p. 14 et M. Sharp, « Federalism and International Conferences on Education », *op. cit.*, p. 13.

(89) *Op. cit.*, pp. 88-90.

(90) V. *supra*, pp. 202-3.

(91) V. *infra*, p. 206.

(92) V. p. ex. la référence expresse qu'y font le rapport autrichien et le rapport allemand.

On remarquera par ailleurs que, quelle que soit la Fédération concernée, les enceintes susceptibles de recevoir des représentants locaux et les recevant effectivement en pratique, sont, mises à part quelques variantes spécifiques telles les institutions de la Francophonie en ce qui concerne le Canada ou les comités d'experts de la CEE en ce qui concerne la RFA ou l'Italie, globalement les mêmes : il s'agit essentiellement, on l'a vu, du Conseil de l'Europe et de certaines Institutions spécialisées des Nations Unies (UNESCO, OIT, OMS, FAO).

b. Lorsque l'objet d'une Organisation ou d'une Conférence internationale tombe dans le champ des compétences législatives internes d'un Etat fédéré, la participation de ce dernier à leurs travaux est généralement souhaitable si l'on désire entourer d'un maximum de garanties *l'exécution interne des engagements internationaux souscrits dans ces enceintes* (93). Le partage des compétences entre A.F. et a.f. est cependant, en cette matière, extrêmement variable. Dans certaines Fédérations, assurément les moins nombreuses, l'A.F. est limitée dans son pouvoir d'exécution (94) par la répartition des compétences législatives ordinaires. Ainsi en va-t-il au Canada (95), depuis le fameux « Labour Conventions Case » de 1937 (96) : le Dominion n'est, en effet, habilité à prendre des mesures de mise en œuvre d'une Convention que pour autant que celle-ci porte sur des matières de son ressort législatif (97) ; ceci explique sans doute pourquoi parmi les nombreuses Conventions de l'OIT, seules quelques-unes ont été mises en application par le Parlement fédéral, la plupart d'entre elles étant d'ailleurs relatives aux travailleurs maritimes (98). C'est dans le même sens que l'on semble s'être orienté en RFA (99) : en effet, telle fut la solution retenue par la Cour constitutionnelle

(93) V. Sabourin, *op. cit.*, pp. 92 ss. Il faudrait donc en arriver à une véritable coopération entre A.F. et a.f., « selon une pratique nouvelle, cohérente, définie et permanente, d'abord à l'échelon national, ensuite à l'échelle internationale » (*id.*, p. 94). A.M. Jacomy-Millette rappelle par ailleurs qu'il existe dans la plupart des Fédérations une certaine suprématie de l'élément international, ce qui ne règle toutefois pas tous les problèmes d'exécution interne des traités (« Le rôle des provinces... », *op. cit.*, 316) ; d'autre part, des « solutions partielles » ont été adoptées au niveau international : il s'agit de l'insertion dans certaines Conventions d'une « clause fédérale » (déchargeant les Fédérations de toute responsabilité quant aux obligations pour l'exécution desquelles une action des états fédérés est indispensable) ou, plus récemment, d'une clause qui en permet l'application aux seuls Etats membres qui auraient accepté ces obligations, *id.*, p. 317.

(94) Et donc aussi, en fait, dans son pouvoir de traiter, v. Wildhaber, *op. cit.*, p. 340.

(95) V. Wildhaber, *op. cit.*, pp. 292-3.

(96) V. *supra*, note 13.

(97) V. AANB, art. 91.

(98) V. Bowie et Friedrich, *op. cit.*, p. 471. La « navigation » est en effet du ressort du Parlement fédéral, v. AANB, art. 91, 10°. Sur les difficultés auxquelles le Canada s'est vu confronté aux Nations Unies, notamment en matière d'enseignement des principes de la Charte et de protection des droits de l'homme, v. Bowie et Friedrich, *op. cit.*, pp. 471-2 et réf. à Angus, « La Constitution canadienne et la Charte des Nations Unies », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 127, 12 (1946).

(99) V. Wildhaber, *op. cit.*, pp. 308-9.

dans l'affaire du Concordat en 1957 (100) ; il faudra donc, aux fins de déterminer de quelle autorité relève la mise en œuvre et l'administration d'une Convention, s'en rapporter aux articles 84 à 91 de la loi fondamentale (101). En Autriche, l'exécution de Conventions portant sur des matières de la compétence législative des *länder* revient également à ceux-ci : toutefois, cet office passe à l'A.F. chaque fois que les *länder* ne peuvent y procéder dans les délais requis (102). En revanche, dans la majorité des Fédérations, l'A.F. est autorisée, en droit ou en fait, à prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre interne de telles Conventions, quelle que soit par ailleurs l'étendue des compétences législatives des a.f. (103). Ainsi, il découle des termes de l'article 253 de la Constitution indienne (104) que le Parlement de l'Union est compétent aux fins de la mise à exécution de *tout* traité ou de *toute* décision d'une Organisation internationale ; on remarquera néanmoins que l'Inde s'est abstenue de ratifier un certain nombre de conventions de l'OIT et qu'elle a d'autre part, à plusieurs reprises, appuyé l'insertion d'une clause fédérale dans différentes Conventions internationales (105). Malgré les termes de sa Constitution, l'URSS, on le sait, se présente aussi, en fait, comme un Etat quasi-unitaire dans la sphère externe ; le *treaty-making power* de l'Union n'est pratiquement pas limité et il en va de même de son pouvoir de mise en œuvre interne des traités ainsi conclus (106). Aux Etats-Unis, les traités non self-executing valides peuvent se voir donner effet par un acte du Congrès ou un « Executive agreement » (107) quand bien même ceux-ci porteraient sur des matières normalement réservées à l'action législative des états (108).

(100) V. *supra*, note 6. La Cour déclare, en effet, que le Land de Basse-Saxe étant compétent en matière d'éducation, il n'était pas lié par les termes du Concordat de 1933 et pouvait donc, contrairement à ce que soutenait le gouvernement fédéral, adopter une loi prévoyant la création d'écoles non confessionnelles pour tous les enfants. Toutefois, le rapport allemand souligne le caractère tout à fait particulier de cette affaire et signale que, d'une façon générale, et à défaut de disposition constitutionnelle *ad hoc*, les *länder* sont obligés d'exécuter les traités conclus par le Bund en vertu de la « *Bundestreue* » ou principe de fidélité aux intérêts de la Fédération (*op. cit.* et réf. à Rojahn, *op. cit.*, art. 32, n° 45).

(101) V. Wildhaber, *op. cit.*, p. 309.

(102) *Id.*, pp. 281-2 et Const., art. 16 (1). Aucun cas de semblable carence ne paraît s'être présenté jusqu'à présent. L'A.F. dispose cependant, aux termes de l'art. 16 (2), d'un droit de supervision de l'action des *länder*. Notons que depuis l'adoption de la loi de réforme constitutionnelle de 1974, les *länder* ont le droit d'être consultés avant la conclusion par l'A.F. de tout traité touchant à leur sphère d'activité (art. 10 (3) B-VG), v. rapport autrichien.

(103) Sur le pouvoir « extra-constitutionnel » de révision constitutionnelle qui pourrait en résulter, v. Wildhaber, *op. cit.*, pp. 339-40. L'auteur préfère cette seconde solution, étant donné la plus grande sécurité qu'elle offre sur le plan international.

(104) « Notwithstanding anything in the foregoing provisions of this chapter, Parliament has power to make any law for the whole or any part of the territory of India for implementing any treaty, agreement or convention with any other country or countries or any decision made at any conference, association or other body ». V. Wildhaber, *op. cit.*, p. 282.

(105) *Ibid.*

(106) V. Wildhaber, *op. cit.*, p. 283 et la loi spéciale relative à la conclusion, à l'exécution et à la dénonciation des traités, adoptée par le Soviet suprême en 1978 (v. Rapport soviétique de M.V. Mazov).

(107) V. Const., art. 1, sect. 8, cl. 18. et Wildhaber, *op. cit.*, p. 334.

(108) V. « Missouri v. Holland », 252 U.S. 416 (1920).

Bowie et Friedrich rapportent cependant que le gouvernement fédéral a coutume de leur transmettre, à fin d'exécution, la plupart des Conventions adoptées dans les enceintes internationales (109) ; la pratique enseigne d'ailleurs que les Etats-Unis n'ont ratifié que quelques rares Conventions ouvrières dont la majorité portent, comme dans le cas du Canada, sur le travail en mer (110). La situation est fort semblable en Australie où l'on paraît avoir généralement considéré, dès le début du siècle, que la clause « affaires extérieures » de l'article 51 (XXIX) de la Constitution couvrait la mise en œuvre par le Parlement de l'Union de *tous* les traités (111) : c'est également ce qui ressort du célèbre arrêt rendu par la High Court en 1936 dans l'affaire « The King v. Burgess, ex parte Henry » (112). Néanmoins, il semble bien que le gouvernement fédéral n'ait jamais tiré parti de cette jurisprudence : la grande majorité des Conventions ratifiées portent ici aussi sur des matières de compétence fédérale (113).

Enfin, en ce qui concerne la Suisse, la pratique relative à la mise en œuvre des traités non self-executing est ambiguë ; quant à la doctrine, elle est divisée (114). Wildhaber estime que le gouvernement fédéral est compétent en dernier ressort : s'il ne fait point usage de cette compétence *de facto*, ce ne peut être que pour des motifs de nature exclusivement politique (115).

4. Là où une certaine participation des a.f. à la représentation fédérale est admise, celles-ci ne disposent d'*aucun droit* à cet égard : l'invitation issue de l'A.F. est toujours discrétionnaire. C'est ce qui ressort explicitement des rapports autrichien (116) et australien (117) et implicitement du rapport suisse (118). Le principe vaut également pour la RFA et le Canada, bien que ladite participation, surtout dans ce dernier cas, puisse connaître, on l'a vu, un début d'institutionnalisation (119).

(109) *Op. cit.*, p. 501 : v. le cas des Conventions 89 et 90 de l'OIT.

(110) Il y va d'une matière de compétence fédérale, *ibid.*

(111) V. Wildhaber, *op. cit.*, pp. 298-9.

(112) V. *supra*, note 13.

(113) V. Bowie et Friedrich, *op. cit.*, pp. 463-4. le rapport australien de Mme L.V. Prott signale outefois qu'entre 1972 et 1975, le gouvernement travailliste a fait usage de la clause « affaires extérieures » aux fins de donner effet à certaines Conventions de l'OIT. L'A.F. ne disposant pratiquement d'aucun moyen de forcer les Etats à prendre des mesures d'exécution des traités, ille veille à obtenir leur « accord de principe » avant de signer ceux d'entre eux qui toucheraient des domaines de leur compétence législative. V. ég., sur ce problème, J.G. Starke, « Australia and the ILO », in D.P. O'Connell (ed.), « International Law in Australia », Sidney, Law Book Co., 4th ed., 115-140.

(114) V. Wildhaber, *op. cit.*, p. 319.

(115) *Id.*, p. 320. L'auteur pense que le gouvernement fédéral devrait pousser les cantons à assumer cette tâche ; ce dernier ne devrait, à son sens, intervenir lui-même qu'en cas de refus de la part de ceux-ci, lorsqu'une action uniforme serait requise, ou encore, si le temps nécessaire n'y manquait. Sur la procédure de consultation des cantons quant aux traités affectant leurs roits ou revêtant pour eux une importance capitale, v. rapport suisse.

(116) *Op. cit.*, p. 11.

(117) *Op. cit.*, p. 7.

(118) *Op. cit.*, p. 24.

(119) V. *supra*, pp. 200-2, le statut dont jouissent le Québec et le Nouveau-Brunswick à ACCT. Quant à la RFA, v. l'Accord de Lindau, art. 3 et 4, *supra*, note 5.

5. Enfin, il faut de la même manière retenir comme principe général que les a.f. associées à la représentation fédérale sont dépourvues de tout *droit de vote* spécifique. Ce principe souffre néanmoins des exceptions en ce qui concerne la RFA (120), le Canada (121) et l'Autriche (122).

III. LA PARTICIPATION AUTONOME

1. a. Les Organisations internationales ne comptent en principe parmi leurs membres ordinaires que des Etats souverains (123).

Est-ce à dire qu'il faille a priori exclure, tout au moins sur un plan strictement théorique, toute participation autonome d'un état fédéré ? Il est vrai que la doctrine qui s'est attachée à définir la capacité internationale de ces entités s'est souvent bornée, à cet effet, à ne prendre en considération que le seul critère classique de la *souveraineté*. Trois grandes tendances semblent ainsi s'être développées (124). Certains auteurs l'ont considérée comme étant divisible et, partant, comme appartenant pour partie à l'Etat fédéral et pour partie à ses états membres (125) ; d'autres l'ont au contraire estimée indivisible et automatiquement transmise à l'autorité centrale dès la mutation du traité constitutif de la Confédération en constitution de la Fédération (126) ; enfin, en URSS surtout, on l'a soutenue concurrente, la souveraineté de l'Union ne portant aucune atteinte à celle des républiques l'ayant librement constituée (127). Si la pratique nationale devait largement démentir l'hypothèse d'une localisation exclusive de la souveraineté interne dans le chef de l'A.F. (128), la pratique internationale, en revanche, allait révéler que

(120) V. *supra*, note 5 et Accord de Lindau, art. 3 : si le vote entraîne des obligations directes pour les länder dans les matières concernées, leur accord préalable est requis (v. aussi rapport allemand).

(121) On sait déjà que le Canada ne dispose que d'une seule voix aux Conférences de l'ACCT : le Québec et le Nouveau-Brunswick ont un droit de veto « officieux », en ce sens qu'en cas de désaccord au sein de la délégation canadienne, celle-ci s'abstient de voter. Le rapport canadien fait état de ce que la même solution est retenue, « de façon informelle », au sujet du Québec, en ce qui concerne les Conférences des ministres de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports des pays d'expression française (v. l'entente *ad hoc* conclue en 1969, lors de la Conférence des ministres de l'Éducation qui se tint à Kinshasa, rapport précité).

(122) La délégation autrichienne au sein des commissions créées par les traités de délimitation des frontières entre l'Autriche et la Suisse (traité du 20 juillet 1970, art. 20) ainsi qu'entre l'Autriche et la RFA (traité du 29 février 1972), qui comprend des représentants des länder concernés, ne peut en effet prendre ses décisions qu'à l'unanimité (v. rapport autrichien et loi constitutionnelle du 25 janvier 1973, art. 8).

(123) Il existe des exceptions de caractère essentiellement historique et politique à cette règle générale : on y fera allusion en temps opportun (v. *infra*, pp. 211 ss et pp. 221-3).

(124) V. Bernier, *op. cit.*, p. 17.

(125) *Id.*, pp. 18-19.

(126) *Id.*, pp. 19-22.

(127) *Id.*, pp. 22-24.

(128) *Id.*, pp. 24-28. Dans la plupart des Fédérations, une révision constitutionnelle n'est possible que moyennant une collaboration entre A.F. et a.f.

l'A.F. seule était considérée comme étant pleinement souveraine dans les relations internationales (129). Il est néanmoins rapidement apparu que le défaut de souveraineté externe ne devait nullement entraîner *ipso facto* l'absence de toute capacité internationale dans le chef des états fédérés. Point n'est en effet besoin de rappeler que les Etats souverains ne sont plus les seuls sujets de l'ordre juridique international (130). Les auteurs sont par conséquent aujourd'hui nombreux, qui pensent pouvoir attribuer une *personnalité internationale limitée* aux états fédérés, en se basant sur le critère plus moderne des *compétences* internationales (131). Il ne suffirait toutefois pas que de telles compétences soient reconnues à ces entités par les Constitutions nationales (132) : encore faudrait-il qu'elles soient également *reconnues* par les tiers et effectivement exercées (133). Enfin, des divergences subsistent quant à savoir si les a.f. agiraient dans ce cas pour leur propre compte, ou au contraire, seulement comme « agents » des A.F. (134).

b. L'état fédéré « suffisamment affranchi de la tutelle de l'Etat fédéral » (135) étant susceptible de posséder un « certain degré » de personnalité internationale, rien ne devrait faire obstacle — tout au moins sur un plan strictement théorique — à ce qu'il adhère, comme membre à part entière, à

(129) *Id.*, p. 29 et la jurisprudence citée, e.a. Cour d'appel de Paris, « Ville de Genève c. Consorts de Civry », 1894, Dalloz, II, 515 et Cour d'appel de Bruxelles, « Feldman c. Etat de Bahia », 1908, Pas. II, 56. V. ég. les références aux débats menés au sein de la CDI concernant le projet d'article 3 de la future Convention sur le droit des traités (juin 1962), *id.*, p. 30 et ACDI, 1962, I, pp. 65-79, 214-16, 266-9 et 295-6.

(130) La CIJ, dans la fameuse affaire de la Réparation des Dommages subis au Service des Nations Unies (Rec. 1949, pp. 174 ss) a elle-même établi un lien entre compétence internationale et personnalité internationale (*id.*, p. 179).

(131) V. Bernier, *op. cit.*, note 114, p. 34.

(132) Le projet d'article 5 (2) de la future Convention sur le droit des traités, proposé en 1965 par la CDI, disposait : « States members of a federal union may possess a capacity to conclude treaties if such capacity is admitted by the federal constitution and within the limits there laid down ». Comme on le sait, ce projet d'article a rencontré une très vive opposition à la première session de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, qui s'est tenue à Vienne en 1968 : il lui fut essentiellement reproché, d'une part, de donner au droit constitutionnel interne la préséance sur le droit international quant à la détermination de la qualité de sujet de droit international d'une entité fédérée, et, d'autre part, de constituer par le fait même une invitation à interpréter les Constitutions des Etats fédéraux, c'est-à-dire, en définitive, à s'intégrer dans les affaires internes de ces Etats. Lors de la deuxième session de la Conférence (1969), cette disposition, trop controversée, fut rejetée et considérée comme excédant en tout état de cause le champ d'application de la Convention, v. Bernier, *op. cit.*, pp. 15-6 et Wildhaber, *op. cit.*, pp. 265-6 ; v. ég. les réflexions de P. Reuter à ce propos, in « Confédération et Fédération : *vetera et nova* », Mélanges offerts à Ch. Rousseau, Paris, Pedone, 1974, spéc. pp. 207 ss.

(133) V. Wildhaber, *op. cit.*, p. 261 et la doctrine citée en note 4 ; v. aussi Bernier, *op. cit.*, pp. 31 et 74-81.

(134) En ce sens, v. p. ex. Sir Gerald Fitzmaurice, ACDI, 1958, II, pp. 24 et 32 ; Sir Humphrey Waldock, *id.*, 1962, II, pp. 36-7 ; J. Kunz, « Une nouvelle théorie de l'Etat fédéral », RDILC, 1930, pp. 873-4 ; R.C. Ghosh, « Treaties and federal constitutions : their mutual impact », Calcutta, The World Press Private, 1961, p. 82 ; J.M. Castro-Rial, « Considérations sur la personnalité internationale », RHDI, 1951, p. 29, cités par Bernier, *op. cit.*, pp. 34-5 et Wildhaber, *op. cit.*, p. 261.

(135) V. Trudeau, *op. cit.*, p. 250.

une Organisation internationale quelconque. Encore faudrait-il, bien évidemment, pour que semblable possibilité soit effective, *que les conditions requises à l'effet d'un tel membership soient également réunies du côté, cette fois, de l'Organisation elle-même* (136).

Or, il convient de rappeler à cet égard que les chartes de ces Organisations, non seulement ne prévoient en aucun cas l'admission d'états membres d'une Union (137) mais, plus généralement, ne réservent en principe ce privilège qu'aux seules entités souveraines (138).

i) *Le membership*

Le *Pacte de la SDN* prévoyait toutefois l'admission de « any fully self-governing State, Dominion or Colony » (139) (Art. 1, § 2) : ainsi, en furent membres originaires, non seulement les Dominions britanniques, mais également l'Inde, qui ne s'est vu reconnaître ce dernier statut que le 15 août 1947 (140). La *Charte des Nations Unies* ne contient point de disposition similaire :

(136) Trudeau cite à ce propos trois « règles » issues de la pratique des Organisations internationales. L'entité candidate doit être suffisamment maître de ses relations internationales, tout au moins dans le domaine d'action de l'Organisation considérée : une indépendance totale n'est point nécessaire (*id.*, pp. 264-6 et réf. à CPJI, Ville libre de Dantzig et OIT, 26 août 1930, 18, Série B, p. 16 ainsi qu'aux opinions dissidentes des juges Anzilotti et Huber, pp. 22 et 32) ; elle doit être susceptible d'apporter une contribution certaine à l'œuvre de cette Organisation (la règle fut établie à l'occasion de la demande d'admission de Monaco à l'UNESCO et confirmée lors du rejet de la candidature de San Marino à l'OMS, *id.*, pp. 266-7) ; enfin, les Organisations sollicitées sont souvent guidées, dans l'examen des candidatures qui leur sont soumises, par un souci d'universalisme (v. les délibérations relatives à l'admission de la RFA, du Japon et du Sud-Vietnam à l'UNESCO, de la Corée du Sud à l'OMS et de la RFA à l'OIT, *id.*, pp. 266-7).

(137) V. Torelli, *op. cit.*, p. 299. V. aussi ce qui a déjà été dit du statut particulier dont jouissent le Québec et le Nouveau-Brunswick à l'ACCT, *supra*, pp. 200-2. Il ne faut point perdre de vue qu'une participation autonome généralisée des états fédérés aux Organisations internationales serait combattue non seulement par les Etats fédéraux qui craindraient certainement devoir accorder tôt ou tard à leurs états membres les possibilités offertes par d'autres à leurs entités respectives, mais aussi par les Etats unitaires désireux d'éviter toute influence prépondérante des premiers (votes multiples), v. Trudeau, *op. cit.*, p. 256.

(138) V. Torelli, *op. cit.*, p. 298. Ceci vaut au premier chef pour les Organisations à vocation politique (v. p. ex. l'échec que subit la candidature du Liechtenstein à la SDN, le 17 décembre 1929). Quant aux Organisations « techniques » et aux Conférences internationales, les critères sont plus souples (v. Trudeau, *op. cit.*, pp. 253-6). Il est par ailleurs indéniable que les Organisations et Conférences concernées pâtiraient autrement d'un accroissement sensible de leurs membres, avec toutes les difficultés que cela suppose (*id.*, p. 256). Le principe a néanmoins connu, on le sait déjà, un certain nombre d'exceptions d'ordre historico-politique, sur lesquelles on aura l'occasion de revenir (v. *infra*, pp. 211 ss et 221-3).

(139) Sur le sens à donner à l'expression « self-governing », v. R. Kovar, « La participation des territoires non autonomes aux organisations internationales », AFDI, 1969, p. 523. Quand à l'origine de la disposition, v. L.B. Sohn, « Multiple representation in international assemblies », AJIL, 1946, pp. 72-5.

(140) Rappelons qu'en 1919, les Dominions, à l'image des anciens Etats vassaux de l'empire ottoman (dont certains furent néanmoins parties à plusieurs traités internationaux), n'étaient guère des entités souveraines. Une telle qualité ne devrait leur être reconnue, en pratique, qu'au terme des Conférences impériales de 1926 dont les résolutions n'acquiescent force légale qu'en 1931 (Statut de Westminster). Cela étant, les Dominions n'en participèrent pas moins aux travaux de la Conférence sur la Paix ; chacun d'eux fut également signataire, au même titre que la Grande-Bretagne, du Traité de Versailles. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du

tant l'article 3, qui s'attache à définir la qualité de membre originaire, que l'article 4, qui prévoit l'admission, à certaines conditions, de membres nouveaux, font usage du seul terme « Etat » (141). Et pourtant, la pratique révèle d'une part que parmi les 51 signataires originaires figuraient plusieurs entités non souveraines à l'époque (142) et d'autre part, que nombreux furent les membres postérieurement admis qui conservaient avec d'autres Etats des liens extrêmement étroits (143) et/ou ne possédaient qu'un territoire et une population fort réduits (144). On sait par ailleurs que l'article 93(2) de la Charte réserve à l'Assemblée générale le pouvoir de fixer, sur recommandation du Conseil de sécurité, les conditions auxquelles les « Etats » non-membres des Nations Unies peuvent devenir parties au statut de la CIJ. Il est intéressant de noter à ce propos qu'il ressort des débats nés de la demande introduite par le Liechtenstein en 1949 (145) que le fait de savoir s'il s'agissait

Sud se virent même reconnaître des responsabilités particulières dans le cadre du régime des Mandats (v. Bernier, *op. cit.*, pp. 66-8). Sohn relève en outre que le Canada a siégé au Conseil de la SDN de 1928 à 1930, l'Irlande de 1931 à 1933, l'Australie de 1934 à 1936 et la Nouvelle-Zélande de 1937 à 1939 (*op. cit.*, p. 74). On comparera les statuts attribués respectivement à la Fédération de Rhodésie et du Nyasaland (1953-63 : elle fut partie contractante au GATT et membre de l'UIT, de l'OMM et de l'OMS), à Singapour (1958-63 : l'île fut membre de l'OMM), ainsi qu'aux Etats associés des Indes occidentales (1967), v. Bernier, *op. cit.*, pp. 69-73.

(141) Il ressort des travaux préparatoires, d'une part, qu'il fut question de substituer le terme « Nation » au terme « Etat » à l'article 3 et, d'autre part, que l'on a entendu donner au terme « Etat » utilisé à l'article 4, un sens très large, v. M. Reisman, « Puerto Rico and the international process. New roles in Association », *The American Society of International Law, Studies in transnational legal policy*, n° 6, 1975, pp. 54 et 56, et réf. à L. Goodrich, E. Hambro et A. Simon, « Charter of the United Nations : Commentary and Documents », pp. 84-85 (3^e éd. 1969).

(142) Outre le cas de l'Inde, on peut citer celui des Philippines, qui n'accédèrent à l'indépendance que le 4 juillet 1946 ; v. aussi le statut ambigu dont jouissaient la Syrie et le Liban en octobre 1945, Reisman, *op. cit.*, p. 55 et réf. à Goodrich et Hambro, *op. cit.*, p. 85.

(143) De nature économique ou monétaire, voire même de nationalité ou de défense, v. Reisman, *op. cit.*, pp. 56 à 60. L'auteur cite le cas de la Malaisie et de Chypre, demeurés étroitement liés au Royaume-Uni au moment de leur admission (respectivement en 1957 et 1960), des Etats de la « Communauté française », de la Mongolie et de la Mauritanie, admises en 1961, dont l'indépendance était sérieusement mise en doute par certains Etats, du Koweït dont la demande d'admission (1961) ne fut reçue qu'en 1963, l'URSS estimant qu'il s'agissait d'une colonie britannique, ainsi que de nombreux petits Etats insulaires tels Trinidad et Tobago (admis en 1962), les Maldives (admises en 1965), la Barbade (admise en 1966), l'île Maurice (admise en 1968), etc.

(144) En ce qui concerne le problème des micro-Etats, un comité d'experts fut créé en 1969 ; dès 1970, il arrêta un rapport intérimaire accompagné de deux annexes. Dans la première, les Etats-Unis préconisaient à l'intention de ces Etats, la mise sur pied d'un statut d'associé qui les eût privé de droit de vote à l'Assemblée générale mais les eût également dispensé de toute contribution financière ; une révision de la Charte aurait toutefois été nécessaire à cet effet. En revanche, dans la seconde, le Royaume-Uni suggérait l'institution d'un système de renonciation volontaire à certains droits, ainsi que l'allègement de certaines obligations à leur endroit. Ces documents ne furent jamais adoptés officiellement (v. Reisman, *op. cit.*, p. 61). L'admission de certains de ces Etats aux Nations Unies est clairement motivée par la spécificité historico-culturelle des territoires concernés (v. le cas du Bouthan, admis en 1971 : *id.*, p. 62).

(145) Le Liechtenstein forme une union douanière avec la Suisse depuis le 1^{er} janvier 1924. C'est également ce dernier pays qui le représente diplomatiquement depuis 1919. Il possède sa propre Cour suprême ainsi que ses Codes civil et pénal, mais n'a pas d'armée. Il constitue une entité économique négligeable. Lauterpacht estime qu'il s'agit d'un Etat effectivement très petit, mais pleinement souverain (v. Reisman, *op. cit.*, pp. 75-6 et note 31). Le refus d'admettre le

réellement d'un « Etat » a largement cédé le pas devant les préoccupations relatives tant aux bénéfiques que les uns et les autres auraient été en mesure de tirer d'une telle adhésion qu'au respect du principe général d'universalité (146).

Beaucoup plus pertinent pour notre propos est cependant le cas des *Organisations à caractère technique*, auxquelles la participation à titre de membres à part entière d'entités non souveraines est rendue plus facile en raison de leur nature même. C'est qu'en effet, « ces organisations regroupent moins des Etats au sens politique que des administrations techniques, des services publics ayant leur individualité » (147). La condition fondamentale préalable à l'acquisition du membership sera donc dans ce cas la possession d'« une certaine spécificité dans le domaine d'activité couvert par l'organisation » (148).

En ce qui concerne l'OMM (149), l'article 3 de sa Constitution prévoit pour les territoires non autonomes disposant de leur propre service météorologique, soit la possibilité d'adhérer, au cas où ils figureraient à l'Annexe II et moyennant l'extension de la Convention par le biais de la clause territoriale (article 3 a), par l'intermédiaire de l'Etat chargé des relations internationales des territoires en question, pourvu que cet Etat figure à l'Annexe I, soit la possibilité d'être admis, tout comme les Etats responsables de leurs propres relations internationales mais qui ne sont point membres des Nations Unies et ne figurent pas à l'Annexe II, moyennant un vote positif des 2/3 des membres. La Constitution de l'UPU établit à son article 3 que l'Union a juridiction sur les postes mises sur pied par les pays membres dans des territoires non inclus dans l'Union, ainsi que sur les territoires qui, sans être membres, y sont inclus parce que dépendants, sur le plan postal, de pays membres ; elle prévoit d'autre part à son article 11 que « tout pays souverain » non membre des Nations Unies peut introduire une demande d'admission qui nécessite, pour être reçue, l'accord des 2/3 des membres : il

Liechtenstein au sein de la SDN fut motivé par le fait qu'il se serait sans doute vu dans l'impossibilité d'assumer toutes les obligations qui lui auraient été imposées par le Pacte (*ibid.*, et note 20).

(146) L'URSS avait en effet plaidé au Conseil de sécurité qu'il ne s'agissait pas en l'occurrence d'un Etat souverain, libre et indépendant, thèse récusée par le Conseil comme non conforme aux termes de l'article 93 (2) de la Charte et à la pratique des Nations Unies (v. Reisman, *op. cit.*, pp. 72-4). Le représentant de la Biélorussie revint à soutenir la même thèse à l'Assemblée générale, sans plus de succès : il lui fut objecté qu'il ne s'agissait point d'une demande d'admission aux Nations Unies et qu'un petit Etat avait d'autant plus besoin de la protection de la Cour (Australie) ; par ailleurs, on fit remarquer que l'établissement d'une union douanière avec la Suisse ne pouvait en rien en avoir fait un Etat dépendant (Egypte), *ibid.*

(147) V. Kovar, *op. cit.*, p. 537. L'auteur remarque par ailleurs que fréquemment, les Constitutions de ces Organisations « cherchent à éviter le problème de la nature étatique en utilisant les mots 'country'... ou 'nation' pour désigner les entités susceptibles d'être admises » (*id.*, p. 523) : v. not. UPU (art. 11), UIT (art. 1), FAO (art. II) et FMI (art. II).

(148) *Id.*, p. 538. Le territoire concerné sera en fait lui-même titulaire d'un service distinct, *ibid.*

(149) On trouvera les différents textes auxquels il est fait allusion in A. Peaslee, « International Governmental Organisations. Constitutional Documents », 3d ed., Nijhoff, The Hague, 1974-1976.

convient toutefois de souligner qu'aucun débat n'a jamais porté, à l'UPU, sur les attributs de souveraineté. En sont ainsi devenus membres le Liechtenstein, Monaco, le Vatican et San Marino (150) (151). Pour sa part, la Constitution de l'UIT (152) envisage l'admission, moyennant un vote d'approbation des 2/3 des membres, de tout « pays souverain » (153) non membre des Nations Unies et ne figurant pas à l'Annexe 1 (154) (155). A l'OIT, le membership ne s'acquiert, pour ceux qui ne peuvent bénéficier ni de la clause de continuité, ni de la procédure de notification réservée aux membres des Nations Unies, que moyennant le vote favorable des 2/3 des membres de la Conférence présents à la session, en ce compris les 2/3 des délégués gouvernementaux (156) : il convient toutefois de relever que plusieurs États ont ainsi été admis à une époque où leur pleine souveraineté était discutable (157). L'article II (2) de la Constitution de la FAO donne à la Conférence, pourvu que la majorité de ses membres soient présents, le pouvoir d'admettre aux 2/3 des voix toute « nation » (158) qui en ferait la demande et serait prête à assumer les obligations qui en découlent. C'est également un vote positif des 2/3 à la Conférence générale qui, acquis sur recommandation du Conseil exécutif, ouvre les portes de l'UNESCO aux candidats non-membres des Nations Unies (159) : en fait, et bien que, lors des débats consacrés à la définition des critères du membership, on ait fait allusion à la nécessaire souveraineté du candidat concerné (160), on constate qu'ont été admis à titre

(150) Sur le processus d'intégration des Dominions et des Colonies, et l'instauration d'un système complexe de votes additionnels dès 1878, v. Sohn, *op. cit.*, pp. 78-84.

(151) V. M. Reisman, *op. cit.*, p. 79.

(152) Notons que les différents États allemands ont adhéré à l'Organisation comme membres séparés, lors de sa fondation en 1865. Sur le système de votes additionnels mis au point en 1875, v. Sohn, *op. cit.*, p. 85.

(153) V. note (147).

(154) V. art. 1 (1), c).

(155) V. aussi l'article 46.

(156) V. art. 1 (4).

(157) V. Reisman, *op. cit.*, p. 83. L'auteur cite à titre d'exemples, l'Inde, le Japon, la RFA et le Vietnam ; il explique ce phénomène par l'appui délibéré dont ceux-ci ont bénéficié du côté du « pouvoir principal », par la jouissance dans le chef de ces États d'une autonomie interne complète en matière de travail, ainsi que par l'existence chez chacun d'eux de facteurs suffisants de différenciation sociale, culturelle et linguistique. Sur les négociations ayant présidé, en 1919, à l'inclusion des Dominions et Colonies, v. Sohn, *op. cit.*, pp. 75-7 ; l'auteur relève que les États-Unis proposèrent à l'époque une participation sur pied d'égalité avec les Dominions, des *états membres d'États fédéraux* ayant une compétence spéciale en matière de législation du travail et que cette proposition fut rejetée ainsi que celle d'une représentation par groupes de ces États, par peur que la Conférence ne soit étouffée sous le poids du nombre des participants, *id.*, pp. 76-7 ; il signale encore que le Canada et l'Inde obtinrent des sièges permanents au Conseil d'administration en 1922 et que les Dominions y furent constamment représentés dans les groupes de travailleurs et d'employeurs, *id.*, p. 77.

(158) V. *supra*, note 147.

(159) V. art. II, (2).

(160) Au cours des discussions qui ont présidé à l'admission de Monaco, le Conseil exécutif suggéra de retenir comme critère à cet effet, non seulement le statut juridique de l'État concerné et sa capacité de participer à une Organisation internationale, mais aussi sa volonté et son aptitude à contribuer à la réalisation du programme de l'Organisation internationale en question, v. Reisman, *op. cit.*, p. 86.

de membres de plein droit, des Etats ne possédant point à ce moment une capacité internationale pleine et entière (161). A l'OMS, le membership est réservé aux « Etats » (162) ; ce terme y est néanmoins largement interprété, l'organisation ayant toujours prôné une participation maximale : ainsi, on compte parmi les membres, Monaco et les Samoa occidentales (163).

Le membership à l'OMCI est également, en principe, réservé aux « Etats » (164) ; toutefois, aux termes de l'article 6 de la Convention, sont considérés comme « Etats » tous les membres des Nations Unies ; quant à ceux qui n'en sont point membres, leur admission à l'Organisation est subordonnée à un vote favorable des 2/3 des membres autres qu'associés (165) ; les considérations politiques y prévalent : c'est ainsi que la RFA et la République de Corée furent admises sans problème, alors que la candidature de la RDA fut rejetée en 1960 pour « absence de souveraineté » dans le chef de cet Etat (166). La Convention OACI n'est point fort différente (167). Quant au Statut de l'AIEA, son article IV distingue les membres originaires des membres admis ; il s'agit dans le premier cas d' « Etats » membres des Nations Unies ou de toute Institution spécialisée qui, dans les 90 jours de l'ouverture à signature, auront signé le Statut et déposé les instruments de ratification ; il y va dans le second cas d' « Etats » membres ou non des Nations Unies ou d'une Institution spécialisée qui, après approbation de leur candidature par la Conférence générale, sur recommandation du Conseil des gouverneurs, auront déposé un instrument d'acceptation du Statut (168). En ce qui concerne le GATT, un gouvernement peut négocier avec les parties contractantes l'accession au titre de nouvelle partie d'un territoire douanier séparé possédant pleine autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures : les conditions arrêtées à cet effet par les parties contractantes le sont à la majorité des 2/3 (Art. XXXIII) (169). L'Article XXVI (5) envisage le

(161) *Ibid.* L'auteur cite, outre Monaco (6^e session), la République de Corée, la République du Vietnam et la RFA (12^e session).

(162) V. art. 3. Les « Etats » qui ne peuvent adhérer sur base des articles 4 (membres des Nations Unies) ou 5 (observateurs à la Conférence internationale qui se tint à New York en 1946), peuvent être admis moyennant un vote positif acquis à la majorité simple à l'Assemblée (art. 6).

(163) V. Reisman, *op. cit.*, p. 87.

(164) V. art. 5.

(165) A moins d'avoir été invités à la Conférence maritime des Nations Unies qui se tint à Genève en février 1948, v. art. 7 et 8.

(166) V. Reisman, *op. cit.*, p. 92.

(167) L'Organisation est ouverte aux membres des Nations Unies ainsi qu'aux « Etats » qui leur sont associés, et aux Etats demeurés neutres pendant le second conflit mondial (art. 92 a) ; quant aux autres Etats, ils ne peuvent être admis que par un vote favorable des 4/5 de l'Assemblée, pourvu notamment que les Etats éventuellement envahis ou attaqués par le candidat au cours de la dernière guerre donnent leur accord (art. 93) : la RFA a par exemple satisfait à cette exigence, V. Reisman, *op. cit.*, p. 93.

(168) L'article IV signale que ces deux organes prennent essentiellement en considération la capacité et la détermination du candidat à remplir ses obligations de membre, ainsi qu'à agir en conformité avec les principes de la Charte des Nations Unies.

(169) Avant conclusion et acceptation du protocole d'accession, le territoire en question peut se voir décerner le statut d'*observateur*, statut qui constitue exceptionnellement dans ce cas un stade transitoire vers le membership, v. Reisman, *op. cit.*, p. 96 et comp. *infra*, p. 219-20.

cas différent où un territoire douanier pour lequel une partie contractante a accepté l'Accord (a) acquerrait pleine et entière autonomie dans les matières qu'il régit : ce territoire serait alors à même de devenir lui-même partie contractante moyennant le parrainage de l'Etat membre concerné, qui serait tenu, à cette fin, d'effectuer une déclaration établissant le fait nouveau (c). Enfin, pour ce qui est du FMI, c'est le Fonds lui-même qui détermine les conditions d'accès pour les « pays » qui n'ont pas accepté l'Accord avant le 31 décembre 1946 (170) : la taille du candidat et son degré d'indépendance économique comptent peu (171) ; en revanche, il est en principe exigé un certain degré d'indépendance monétaire (172) ; quant à l'appartenance à une zone, voire même à une union monétaire, elle ne semble pas constituer un obstacle majeur (173).

On remarquera, au terme de cette brève analyse, que là où les territoires non autonomes ont accès au membership, et bien que leur participation soit alors subordonnée à la volonté de l'Etat dont ils dépendent (174), ceux-ci jouissent d'une parfaite égalité avec tout autre membre, tant en ce qui concerne l'exercice du droit de vote (175) que l'éligibilité aux organes restreints (176).

Il serait peu raisonnable de prétendre étendre aux états fédérés le statut réservé à ces territoires (177) : non seulement leur participation n'est-elle envisagée par aucune des Chartes constitutives des Organisations prises en considération (178), mais il est en outre apparu à suffisance combien le membership d'entités autres que des Etats pleinement et réellement souverains était étroitement lié à l'existence de circonstances exceptionnelles de nature historique (179) ou « politico-juridique » (180). On peut par ailleurs

(170) V. art. II.

(171) V. Reisman, *op. cit.*, p. 89. L'auteur cite à titre d'exemple le cas de la Barbade, membre depuis 1970.

(172) *Ibid.*

(173) *Ibid.*

(174) V. Kovar, *op. cit.*, pp. 540-1. Il en va de même, logiquement, en cas de retrait ; en outre, ces territoires sont généralement exclus, au profit de l'Etat responsable de leurs relations extérieures, de la phase décisive des procédures d'amendement.

(175) L'OMM constitue l'exception : si en principe chaque membre possède une voix au Congrès, les Etats sont seuls admis à participer au vote sur les questions d'importance majeure, *id.*, p. 541 et Constitution de l'OMM, art. 1.1.

(176) Kovar rapporte ainsi que même à l'OMM, la vice-présidence fut occupée avant 1953 par le représentant de la Rhodésie du Sud, *ibid.*

(177) V. cependant *infra*, p. 221, le cas des Républiques socialistes soviétiques de Biélorussie et d'Ukraine.

(178) Ce sont néanmoins celles qui, globalement, auraient le plus aisément permis une telle participation.

(179) On vise ici les territoires en situations de dépendance coloniale.

(180) On se réfère ici, outre aux micro-Etats, aux territoires divisés (v. M. Virally, « L'Organisation mondiale », A. Colin, 1971, p. 269).

douter de l'intérêt qu'offrirait, dans la plupart des cas, l'accès concurrent à un tel niveau de participation pour un état fédéré (181).

ii. *Le statut d'associé*

Ce statut semble avoir été imaginé pour la première fois sous l'empire de la SDN, pour tenter d'apporter une solution au problème soulevé par les Etats exigus (182). Il fut ensuite lié à la notion de territoire non autonome et institué par les Constitutions de pratiquement toutes les *Institutions spécialisées*. Il se caractérise essentiellement par la jouissance de droits réduits. La première à l'organiser fut l'OMS (183) : l'article 8 de sa Constitution prévoit la possibilité, pour les territoires non responsables de leurs relations extérieures, d'être admis à ce titre par l'Assemblée, à la demande des membres ou de toute autre autorité qui en seraient responsables ; il y est en outre précisé que leurs représentants à l'Assemblée devront être techniquement compétents dans le domaine de la santé et être choisis parmi la population locale ; enfin, c'est encore à l'Assemblée qu'il revient de fixer l'étendue de leurs droits et obligations. En fait, les associés participent à ses travaux, ainsi qu'à ceux de ses principaux comités, sans droit de vote ; en revanche, ils possèdent un tel droit au sein de la plupart des autres comités et sous-comités ; d'autre part, ils sont inéligibles au Conseil exécutif ; enfin, ils sont tenus d'assurer une certaine contribution au budget de l'Organisation (184). La Constitution de la FAO fut précisément amendée en 1955, aux fins de permettre l'admission de membres associés (185) ; ce statut est, aux termes de l'article II, § 3, acquis aux mêmes conditions que celui de membre ordinaire (186) : la demande en est cependant faite, au nom du territoire concerné, par la « Nation » membre ou toute autre autorité responsable de ses relations internationales, moyennant une déclaration contenant acceptation, au nom de ce dernier, des obligations dérivées de la Constitution ainsi que de la responsabilité de leur observation. Les associés participent aux travaux des différents organes de l'Organisation, mais sans droit de vote (187) ; ils sont tenus de lui présenter certains rapports et de contribuer au budget (188). La Constitution de l'UNESCO fut amendée dans le même sens en 1951 (189) :

(181) Reisman ne partage pas cette opinion, tout au moins en ce qui concerne l'Etat libre associé de Puerto Rico dont, il est vrai, le statut est bien différent (v. sur ce point, le même auteur, *op. cit.*, pp. 9 ss., spéc. pp. 42-50) : il envisage ainsi la possibilité d'une admission de cette entité, outre à l'ONU (*id.*, pp. 62-4), à l'UIT (*id.*, pp. 80-1), à la FAO (*id.*, p. 84), à l'OMM (*id.*, p. 86), à l'UNESCO (*id.*, p. 87), à l'OMS (*id.*, p. 88), à l'OMCI (*id.*, p. 93), à l'AIEA (*id.*, p. 95), ainsi qu'à l'OEA (*id.*, p. 102).

(182) V. Kovar, *op. cit.*, p. 531.

(183) *Ibid.*

(184) V. Reisman, *op. cit.*, p. 88.

(185) *Id.*, p. 83.

(186) V. *supra*, p. 214.

(187) V. Reisman, *op. cit.*, p. 84.

(188) Cette contribution est réduite de 4/10 par rapport à celle que doivent les membres ordinaires, *ibid.*

(189) *Id.*, p. 86.

désormais, l'article II, § 3, permet l'admission, par la Conférence générale, de territoires non autonomes quant à leurs relations extérieures, au titre de membres associés, à la demande de l'Etat membre ou de l'autorité qui en a la responsabilité, pourvu que les 2/3 des membres présents et votant se prononcent favorablement. Les associés sont privés du droit de vote mais doivent contribuer au budget de l'Organisation (190). Enfin, l'article 9 de la Constitution de l'OMCI dispose que tout territoire auquel la Convention s'applique par le jeu de la clause territoriale, peut devenir membre associé par le biais d'une notification écrite transmise au Secrétaire général des Nations Unies par l'Etat membre responsable de ses relations internationales ou par l'Organisation des Nations Unies elle-même (191). Quant à l'article 10, il précise que les associés ne disposent d'aucun droit de vote à l'Assemblée et sont inéligibles au Conseil ainsi qu'au Comité de sécurité maritime. Kovar rapporte que le nombre des territoires admis comme membres associés dans les institutions spécialisées s'est élevé à environ vingt-cinq : ce nombre a atteint son sommet entre 1956 et 1958, puis s'est tout naturellement mis à décroître en fonction des accessions progressives à l'indépendance (192). En dehors des Institutions spécialisées, le statut d'associé existe également auprès des principales commissions économiques régionales : ECAFE, ECA et ECLA (193).

On notera encore que l'octroi de ce statut à certains territoires non autonomes ne porte nullement atteinte, au sein des Organisations concernées, au principe de l'égalité des Etats, en raison précisément des restrictions qu'il implique au niveau du droit de vote : tel n'est évidemment pas le cas lorsque ces territoires sont admis au membership (194).

Enfin, en ce qui concerne notre propos, on constatera aussi, au terme de cette brève analyse, que le statut d'associé serait beaucoup mieux adapté que le membership à la participation d'états fédérés à de telles Organisations ; il est vrai que la pratique a toujours réservé le bénéfice de ce statut aux seuls *territoires coloniaux* : rien ne devrait cependant empêcher, sur un plan strictement théorique tout au moins, que les territoires « non responsable de la conduite de leurs relations internationales » auxquels font allusion les Constitutions étudiées, soient des *états membres d'Etats fédéraux* ; mais un *double obstacle*, quasi infranchissable en fait, devrait alors être surmonté : il serait impératif, dans cette hypothèse, d'obtenir d'une part le parrainage de l'Etat fédéral concerné et, d'autre part, le vote favorable des Assemblées de chacune des Organisations auxquelles on envisage l'association.

(190) *Id.*, p. 87.

(191) Sur les problèmes d'interprétation que suscite cette disposition, v. Kovar, *op. cit.*, p. 533.

(192) *Id.*, p. 535.

(193) *Id.*, p. 532 et Reisman, *op. cit.*, pp. 65-66. Notons que différents mouvements de libération nationale ont été associés à la Commission économique pour l'Afrique, v. Jacomy-Millette, « Le rôle des provinces... », *op. cit.*, p. 311.

(194) V. Kovar, *op. cit.*, pp. 545-6 et Sohn, *op. cit.*, pp. 71 ss.

iii) *Le statut d'observateur*

Aux *Nations Unies*, le statut d'observateur n'a fait l'objet, jusqu'ici, d'aucune institutionnalisation : il repose sur la pratique (195). Traditionnellement, il est octroyé aux Etats qui, sans être membre de l'Organisation (196), le sont néanmoins de l'une ou l'autre Institution spécialisée (197). Il comporte la jouissance par les personnes envoyées dans ce cadre d'un certain nombre de facilités généralement reconnues aux visiteurs de marque : accès aux tribunes et à la documentation publiques ; mention éventuelle sur la liste des missions permanentes accréditées, publiée mensuellement par le Secrétariat ; possibilité, à la demande d'un Etat membre, de transmettre une communication, ou même, sur invitation, de prendre la parole ; réception par le Secrétaire général (198)... Plusieurs Organisations internationales et Mouvements de libération bénéficient également d'un statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale (199), de l'ECOSOC (200), des Organes subsidiaires (201) ou même de certaines Conférences des Nations Unies (202) : il est ainsi permis à ces entités, globalement, de participer comme telles aux travaux qui se déroulent dans ces enceintes, sans toutefois pouvoir y exercer le droit de vote.

(195) V. Reisman, *op. cit.*, p. 66 et réf. à U Thant, Rapport annuel 1966-7, pp. 48-54 et Mower « Observer Countries : quasi Members of the United Nations », 20 International Organisation 266 (1966). E. Suy qualifie cette pratique de peu claire, non uniforme et incomplète étant donné d'une part la variété des observateurs (Etats, Organisations internationales, Mouvements de libération,...) et d'autre part la variété des circonstances dans lesquelles ce statut est acquis et pratiqué (« The Status of Observers in International Organisations », RCADI, 1978, II, pp. 83-4).

(196) Suy relève que 16 Etats non membres ont, de 1948 à 1978, envoyé des observateurs permanents aux Nations Unies (*op. cit.*, note 15, p. 162). Il s'agit entre autres d'« Etats divisés » ; quant à la Suisse, on le sait, elle estime pouvoir ainsi mieux sauvegarder sa neutralité (*id.*, pp. 91-5).

(197) V. Reisman, *op. cit.*, p. 67 et note 75, p. 217.

(198) V. Reisman, *op. cit.*, p. 66. Il ne s'agit naturellement pas, dans ce dernier cas, d'une accréditation, mais seulement d'un simple geste de courtoisie. Pour plus de détails, v. Suy, *op. cit.*, pp. 114 ss.

(199) V. OEA, Résol. 253 (III) du 16 octobre 1948 ; Ligue arabe, Résol. 477 (V), du 1^{er} novembre 1950 ; OUA, Résol. 2011 (XX) du 11 novembre 1965 ; CEE, Résol. 3208 (XXIX) du 11 octobre 1974 ; CAEM, Résol. 3209 (XXIX) du 11 octobre 1974 ; Conférence islamique, Résol. 3369 (XXX) du 10 octobre 1975 ; Secrétariat du Commonwealth, Résol. 3313 (XXXI) du 18 octobre 1976 ; mouvements de libération reconnus par l'OUA, Résol. 3280 (XXIX) du 10 décembre 1974 ; OLP, Résol. 3237 (XXIX) du 22 novembre 1974 ; SWAPO, Résol. 31/152 du 20 décembre 1976. Pour ce qui est des Institutions spécialisées, on s'en rapportera aux différents accords de liaison conclus avec l'ONU.

(200) V. Suy, *op. cit.*, pp. 107 ss. et spéc. art. 69 de la Charte et art. 72 du Règlement intérieur (« Etats » non membres du Conseil) ; art. 73 du Règlement intérieur (mouvements de libération) ; art. 10 de la Charte et art. 75 du Règlement intérieur (Institutions spécialisées) ; art. 79 du Règlement intérieur (Organisations intergouvernementales ayant obtenu un statut d'observateur auprès de l'AG et autres). En ce qui concerne les Commissions régionales, v. Suy, *op. cit.*, pp. 108-9.

(201) V. Suy, *op. cit.*, pp. 100-1.

(202) *Id.*, pp. 111-2.

Le statut d'observateur existe aussi auprès de certaines *Institutions spécialisées*. Ainsi par exemple, à l'OMM, la règle 18 du Règlement général prévoit la possibilité pour les « pays » non membres de l'Organisation mais possédant un service météorologique, d'être invités à envoyer des observateurs aux réunions du Congrès et de certaines Associations régionales, moyennant approbation préalable des membres (203). D'autre part, l'article 4 du Règlement intérieur de l'Assemblée de l'OMCI réserve au Secrétaire général le droit d'inviter, avec l'accord du Conseil, des Etats membres de l'ONU ou d'une Institution spécialisée, des Etats candidats à l'admission ou simplement signataires de la Convention et même des mouvements de libération reconnus par l'OUA, à envoyer des observateurs aux sessions de l'Assemblée : ceux-ci peuvent, avec son accord, et sur invitation de son Président, participer sans droit de vote aux sessions présentant pour eux un intérêt spécial (204); par ailleurs, aux termes de l'article 5 (b), le Secrétaire général invite également, outre certaines Organisations intergouvernementales, des ONG à dépêcher des observateurs aux sessions de l'Assemblée.

En ce qui concerne les Organisations techniques, une interprétation très souple des textes pourrait peut-être conduire à permettre que des *états fédérés délèguent des observateurs* aux travaux de certains de leurs organes, tout au moins dans le cas où le statut d'observateur n'y serait pas en fait réservé aux entités susceptibles d'être admises comme membres (205). Il convient néanmoins de rappeler qu'il n'existe pas à proprement parler d'« admission » à ce statut : généralement, c'est l'*Organisation concernée qui invite discrétionnairement* (206), ce qui rend une telle possibilité plutôt théorique.

iv) Divers

Lors de la 123^e session de l'OIT qui se tint en 1953, l'instauration d'un statut d'associé à cette Organisation fut discutée et rejetée, de même que la participation au titre de membres à part entière des territoires non autonomes (207). La Constitution de l'OIT contient toutefois une « formule de rechange » exprimée à l'article 3 :

«...

3. Each Member which is responsible for the international relations of non-metropolitan territories may appoint as additional advisers to each of its delegates :

a) persons nominated by it as representatives of any such territory in regard to matters within the self-governing powers of that territory ; and

(203) Les directeurs des services météorologiques de ces pays peuvent également être représentés aux réunions de commissions techniques. Reisman signale que de nombreux Etats ont jusqu'ici bénéficié de cette possibilité, *op. cit.*, p. 86.

(204) Ces observateurs ont été, selon Reisman, assez nombreux au fil des années, *op. cit.*, p. 93.

(205) Comp. Torelli, *op. cit.*, p. 299 et « Fédéralisme et Relations internationales », *op. cit.*, p. 23.

(206) V. Trudeau, *op. cit.*, p. 261.

(207) V. Reisman, *op. cit.*, p. 82.

b) persons nominated by it to advise its delegates in regard to matters concerning non-self-governing territories.

...

6. Advisers shall not speak except on a request made by the delegate whom they accompany and by the special authorisation of the President of the Conference, and may not vote.

... »

Reisman rapporte que les possibilités ouvertes par cette disposition ont été peu utilisées ; cependant, il semble bien que les territoires dont question ont eu accès comme tels, tant en Amérique qu'en Asie, à un certain nombre de Conférences régionales au sein desquelles ils ont en outre effectivement exercé le droit de vote (208). D'autre part, il fut admis lors de la 124^e session de l'OIT, en 1954, que les Etats responsables des relations internationales de ces territoires pourraient les autoriser à envoyer à la Conférence générale une délégation observatrice tripartite ; cette dernière possibilité paraît avoir été plus largement utilisée : ainsi, les Bermudes et Grenada y furent représentés en 1969 (209). En ce qui concerne les états fédérés, notons que l'article 2, § 3 d) du Règlement de la Conférence prévoit expressément que les « représentants d'un état ou d'une province d'un Etat fédéral qui ont été nommés pour accompagner une délégation par le gouvernement d'un Etat membre » sont admis à pénétrer dans la salle de délibération sans droit de parole, sauf dans l'hypothèse où ils auraient « qualité de délégué ou de conseiller » (210).

Enfin, il convient encore de signaler que l'article 47 de la Convention de l'OMS permet aux territoires ou groupes de territoires non responsables de la conduite de leurs relations internationales qui ne seraient ni membres à part entière, ni membres associés et qui seraient localisés dans les régions concernées, d'être représentés et de participer aux Comités régionaux de l'Organisation ; leurs droits et obligations sont, dans cette hypothèse, déterminés par l'Assemblée.

2. a. *Le seul cas de véritable participation autonome d'états fédérés à des Organisations internationales* — encore qu'il ne concerne que les Nations Unies et certaines Institutions spécialisées (211) — est celui bien connu des républiques socialistes soviétiques d'Ukraine et de Biélorussie.

(208) *Ibid.*

(209) *Ibid.*

(210) V. Trudeau, *op. cit.*, pp. 261-2 et Bowie et Friedrich, *op. cit.*, p. 414.

(211) Notons que l'Ukraine participa à la Conférence du Danube (Belgrade, 30 juillet-18 août 1948) et qu'elle signa (18 août 1948) et ratifia (14 mai 1949) la Convention établissant la Commission internationale du Danube (v. R. Yakemtchouk, « L'Ukraine en droit international », préf. de P. De Visscher, Louvain, 1954, p. 36). Uibopuu rapporte que les auteurs soviétiques la prétendent membre de cette Commission ; elle ne figure toutefois pas sur la liste des membres (« Die Völkerrechtssubjektivität der Unionrepubliken der UdSSR », *Forschungen aus Staat und Recht* 33, Springer-Verlag, Wien-New York, 1975, p. 245). Selon M. Mouskhely et Z. Jedryka, « ... en août 1948, à la Conférence sur le Danube, M. Visinskij, délégué principal de l'URSS, renonça au nom de l'Ukraine au siège qu'on avait offert à celle-ci à la Commission internationale dont on projetait la création » (« Le gouvernement de l'URSS », Paris, PUF, 1961,

Point n'est cependant besoin de rappeler que cette participation n'est que l'expression d'une fiction juridique destinée principalement à accroître la représentation de l'URSS au sein des enceintes précitées (212) : la pratique à laquelle on se réfère est par conséquent dénuée de toute valeur exemplative. Cette question avait en effet été soulevée pour la première fois à la Conférence de Dumbarton Oaks (21 août-9 octobre 1944) au cours de laquelle les Soviétiques tentèrent en vain d'arracher l'admission dans la future Organisation, de leur seize républiques. A Yalta (4-11 février 1945), Anglais (213) et Américains (214) s'engagèrent finalement à appuyer les candidatures des seules républiques d'Ukraine et de Russie Blanche. L'admission de ces dernières à l'ONU comme membres originaires fut acquise par l'effet d'un vote unanime (215), le 27 avril 1945, à la deuxième séance plénière de la Conférence de San Francisco (25 avril-26 juin 1945) ; elles signèrent la Charte le 26 juin et déposèrent les instruments de ratification le 24 octobre suivant (216).

L'URSS, on le sait déjà, avait eu au préalable le soin de préparer son ordre juridique interne à cet événement en procédant dès le 1er février 1944 à une révision de la Constitution du 5 décembre 1936, dans le but précisément de permettre en principe à toutes les républiques fédérées de traiter, d'entretenir des relations diplomatiques et de participer de façon autonomes aux Organisations internationales (217).

p. 416 et réf. à J. Towster, « Recent Trends and Strategies in Soviet Federalism », *The Political Quarterly*, vol. XXIII, n° 2, 1952, p. 168). L'Ukraine et la Biélorussie sont également membres de nombreuses ONGs, v. Uibopuu, *op. cit.*, pp. 245-6.

(212) V. p. ex. Mouskhely et Jedryka, *op. cit.*, pp. 415-16 et J.H.W. Verzyl, « International law in historical perspective », Vol. II, 1969, p. 491, cités par Uibopuu, *op. cit.*, p. 247. Yakemtchouk souligne que l'ONU étant d'inspiration américaine, les Soviétiques n'acceptèrent d'y entrer que moyennant l'obtention de certaines « garanties » dont le droit de veto et une représentation élargie : ils gardaient en effet encore fraîchement gravée dans leur mémoire leur expulsion de la SDN en 1940 (*op. cit.*, pp. 25-6).

(213) Churchill appuyait en effet les nouvelles prétentions de Staline de peur qu'un refus occidental à leur endroit ne mette automatiquement en péril la situation des Dominions, *id.*, p. 29.

(214) Ceux-ci demandèrent également, à cette occasion, de pouvoir disposer de trois voix au sein de l'Organisation, ce qui fut accepté le 11 février 1945 tant par Churchill que par Staline : ils se virent néanmoins contraints d'y renoncer étant donné les vives réactions que suscita la publication, le 29 mars suivant, d'un communiqué révélant la portée de ces arrangements, *id.*, pp. 31-33 et Sohn, *op. cit.*, p. 71.

(215) Grâce à l'appui que les Etats-Unis obtinrent des Etats d'Amérique latine, v. Yakemtchouk, *op. cit.*, pp. 34-35.

(216) *Id.*, p. 35.

(217) V. *supra*, p. 194. Selon Yakemtchouk, les changements intervenus répondaient non seulement aux préoccupations de politique internationale auxquelles on a fait allusion, mais également à des préoccupations d'ordre interne (« la politique soviétique relative à la question des nationalités ») : outre le fait que Staline n'était pas sûr de l'Ukraine, il s'agissait de récupérer des territoires encore occupés et donc « d'inspirer l'élan des patriotes des deux républiques » (*op. cit.*, p. 24). Les auteurs occidentaux contestent, en général, la responsabilité internationale spécifique de ces deux républiques (v. *supra*, pp. 194-5). La pratique démontre à suffisance le peu d'indépendance dont jouissent en fait les républiques d'Ukraine et de Biélorussie sur le plan international. Ainsi, c'est en vain que la Grande-Bretagne tenta d'établir des relations diplo-

Nombreux sont les auteurs qui considèrent dangereuse cette méthode consistant pour un Etat fédéral à multiplier les votes au sein d'une Organisation internationale, par le biais d'une simple révision constitutionnelle, par définition unilatérale (218). Timasheff relève d'ailleurs une double anomalie à ce propos : d'une part, l'A.F. et les a.f. apparaissent comme des partenaires égaux et la signature de la première couvre en même temps les secondes (219) ; d'autre part, rien ne pouvait justifier dans la Constitution soviétique elle-même qu'un sort particulier soit réservé à deux des républiques fédérées, à l'exclusion des autres (220).

L'Ukraine et la Biélorussie ne sont pas uniquement membres à part entière de l'ONU (221) ; elles le sont également de l'OIT, de l'UPU, de l'UIT, de l'UNESCO, de l'OMS, de l'OMM, de l'AIEA et de l'UNICEF (222).

b. *Les rapports nationaux font cependant état d'autres cas de participation autonome d'a.f. à certaines Organisations internationales* : il est vrai que leur qualité de membres à part entière y apparaît moins nettement et ne concerne en tout cas que des *enceintes de moindre importance politique*. On ne reviendra pas sur la participation du Québec et du Nouveau Brunswick à l'ACCT, dont on a déjà souligné à suffisance le caractère particulier (223). Seuls seront envisagés ici le cas de la RFA, de la Belgique et de la Suisse. Le rapport allemand affirme la possibilité pour les länders d'accéder au mem-

matiques avec l'Ukraine en août 1947 ; un projet de résolution visant à l'établissement de relations diplomatiques avec l'Ukraine et la Russie blanche fut également adopté à l'unanimité par le sous-comité des Affaires étrangères du Sénat américain : mais le département d'Etat s'en désintéressa (v. Yakemtchouk, *op. cit.*, pp. 36-37 et E. Dolan, « The Member-Republics of the USSR as subjects of the law of Nations », 4 ICLQ, 1955, p. 631, cité par Bernier, *op. cit.*, p. 65). De même, l'une et l'autre font preuve, aux Nations Unies comme au sein des Institutions spécialisées, d'une remarquable discipline de vote en s'alignant quasi systématiquement sur les positions prises par les délégués de l'URSS : les quelques exceptions connues ne concernent que des matières d'importance secondaire (v. Yakemtchouk, *op. cit.*, p. 38 et Uibopuu, *op. cit.*, pp. 248-50, ainsi que réf. à J.N. Hazard, « Fifty years of the Soviet Federation », Canadian Slavonic Papers, 1972, p. 598). Yakemtchouk considère toutefois, au terme d'un raisonnement discutable, parfois circulaire et négligeant en tout cas la fiction qui est à la base de son admission à l'ONU, que l'Ukraine est une personne de droit des Gens, et même un Etat, « relativement souverain » (*op. cit.*, pp. 42-50).

(218) V. Wildhaber, *op. cit.*, p. 260 et réf. à Dolan, *op. cit.*, pp. 629-36.

(219) *Op. cit.*, p. 180. V. ég. Uibopuu, *op. cit.*, p. 248.

(220) *Ibid.* Les autres républiques fédérées ne sont en effet membres d'aucune Organisation internationale, v. Uibopuu, *op. cit.*, p. 246. Signalons à ce propos que la Conférence de l'UIT a rejeté en 1947 les candidatures des nouvelles républiques socialistes soviétiques de Lithuanie, Lettonie et Estonie qui en avaient auparavant été membres comme Etats indépendants.

(221) Elles entretiennent chacune, à New York, une délégation séparée dont la taille est semblable à celle des délégations entretenues par les petits Etats, v. Bernier, *op. cit.*, p. 65 et réf. à V.V. Aspaturian, « The Union Republics in Soviet Diplomacy », Genève, Droz, 1960, pp. 172-3.

(222) V. Uibopuu, *op. cit.*, p. 245.

(223) V. *supra*, pp. 200-2.

(224) V. Rapport allemand.

bership à de telles Organisations (224) : la nature de ces dernières n'est toutefois pas autrement précisée (225). Quant aux cantons suisses, ils ne semblent prétendre à aucune représentation autonome ; le rapport de M. Wildhaber se borne à signaler qu'ils participent comme tels aux travaux de différentes Commissions frontalières au sein desquelles ils sont représentés par les membres de leur gouvernement ou de leur administration (226). Enfin, la Belgique connaît, à ce niveau également, une situation particulière : elle est en effet, dans trois cas bien spécifiques, représentée par « une délégation émanant exclusivement des a.f. » (227). Il s'agit, à la Conférence des ministres de l'Education, de la Jeunesse et des Sports des pays d'expression française, d'un membre de l'Exécutif de la Communauté française : ministre ou secrétaire d'Etat compétent en la matière (228) ; il y va, à la Conférence générale et au Conseil d'administration de l'ACCT, des ministres de la Communauté française et de l'Education nationale, secteur français (229) ; enfin, au Comité des ministres de l'Union linguistique néerlandaise (230) siègent deux ministres du gouvernement de chaque partie, « la préférence allant à ceux des membres du gouvernement qui sont chargés de l'enseignement et de la culture » (231), c'est-à-dire, pour la Belgique, à des membres de l'Exécutif flamand, la moitié des membres de la Commission interparlementaire de l'Union étant par ailleurs désignés par le Conseil flamand (232).

c. Au terme de cette analyse, et en guise de conclusion, on retiendra les éléments suivants :

i) la représentation autonome des a.f. ne concerne, sauf le cas de l'URSS, que des Conférences ou des Organisations à vocation très spécialisée : elle paraît donc bien liée à leur *objet propre*.

ii) cette *représentation est concurrente* dans le cas de l'URSS ; elle l'est également dans le cas du Canada, tout au moins si l'on estime, en ce qui concerne l'ACCT, que le Québec et le Nouveau Brunswick y participent réellement à titre autonome ; elle ne l'est pas dans le cas de la Belgique, où l'a.f. ne fait que représenter l'A.F. ; elle ne l'est pas non plus dans le cas de la RFA (233).

(225) V. réf. à Rojahn, *op. cit.*, art. 32, n° 34, lequel se réfère à « mehr technischen Einrichtungen die einer gemeinsamen Verwaltung oder der regionalen Planung dienen », en citant à titre d'exemple les commissions qui statuent sur les problèmes de pêche dans les eaux frontalières.

(226) V. Rapport suisse.

(227) V. Rapport belge. Y. Lejeune souligne « qu'il ne s'agit en aucune manière d'une représentation de l'a.f., mais d'une représentation de l'A.F. par l'a.f. », *ibid.* V. ég. *supra*, note 80.

(228) *Ibid.*

(229) *Id.*, p. 22.

(230) V. Traité belgo-néerlandais du 9 septembre 1980, Décret d'exécution in MB du 10 septembre 1981 et rapport belge.

(231) V. art. 8.

(232) V. art. 11.

(233) V. Rapport allemand.

iii) Enfin, cette représentation s'accommode d'une *tutelle spécifique* dans le cas de l'URSS, que ce soit au titre des pouvoirs dont l'A.F. dispose aux termes de l'article 73(10) de la Constitution ou, plus généralement, de l'emprise que peuvent exercer sur l'action des a.f. le Commissariat central des Affaires étrangères ou l'appareil du Parti ; en RFA, une tutelle spécifique de l'A.F. résulte, *mutatis mutandis*, des termes des articles 32 § 3, 73 § 1 et 87 § 1 de la Constitution (234) ; il existe encore une tutelle spécifique, indirecte cette fois, dans le cas du Canada, tout au moins dans la mesure où l'on estime que les délégations du Québec et du Nouveau Brunswick à l'ACCT font partie de la représentation fédérale.

(234) *Ibid.*

DEBATS

M. MATHIEU confirme que dans la pratique, il se heurte couramment aux difficultés mentionnées précédemment par M. Salmon. La volonté du ministre des Affaires extérieures du Canada de maintenir une politique étrangère cohérente engendre des tensions avec d'autres ministères, les provinces et des Etats tiers.

L'administration centrale ne possède pas une liste des ententes conclues par les provinces avec les Etats étrangers.

Lorsque, dans les relations entre une autorité fédérée et un Etat étranger, surgit un problème politique d'intérêt national, l'Etat central se réserve le droit d'intervenir pour faire respecter une politique fédérale cohérente. Par exemple, le cas de l'*apartheid*.

L'Etat fédéral est compétent en cette matière ; il opposera son veto à tout accord conclu par une autorité fédérée qui ne respecterait pas l'orientation fédérale prise à cet égard.

Les provinces ne sont pas satisfaites de la manière dont se passent les relations internationales. Elles cherchent à préserver et même à augmenter leur part dans ces relations. Ce processus risque de transformer le pays en une Confédération.

M. Y. PEETERS (néerl.) s'étonne que dans l'ensemble des Etats fédéraux étudiés, on n'ait pas inclu l'Espagne (1), où l'on prévoit d'accorder aux régions une autonomie assez étendue. Par exemple, la Catalogne serait compétente pour l'application du droit international sur son territoire bien qu'elle ne soit pas autorisée à participer aux négociations des conventions internationales ; la Galice serait associée aux négociations des traités culturels avec les pays de langue portugaise ; le pays basque aurait également le droit d'être associé aux négociations internationales de l'Etat central sans que cela se limite aux accords culturels. Ces trois systèmes sont actuellement en cours de mise en application.

En ce qui concerne l'adhésion de l'Espagne à la Communauté européenne, la Catalogne souhaite intervenir dans les négociations. Elle menace de faire obstruction à l'application directe du droit européen si elle n'est pas associée à ces négociations.

L'Espagne représente donc un exemple intéressant.

M. COUVREUR répond qu'il n'a pas parlé de l'Espagne, à laquelle on sait tout l'intérêt qu'il porte, pour la simple raison que les Communautés autonomes n'y disposent d'aucune compétence en matière extérieure : la Constitution espagnole de 1978 est formelle sur ce point (art. 149, I, 3^o) et les statuts d'autonomie adoptés jusqu'ici respectent scrupuleusement les compétences ainsi réservées à titre exclusif à l'Etat central représenté par le Roi (Const., art. 56, 1 et 63). Il n'y est d'ailleurs nulle part question d'un droit quelconque

(1) Un rapport espagnol a été ajouté aux rapports nationaux après le colloque (N.D.E.).

pour les Communautés d'être associées à la négociation de traités : celles-ci peuvent tout au plus suggérer la conclusion de certaines conventions et exiger d'être informées de la conclusion de certaines autres ; elles sont généralement tenues d'exécuter celles qui portent sur des matières de leur compétence propre (Pays Basque, art. 6 § 5 et art. 20 §§ 3 et 5 ; Catalogne, art. 27 §§ 3, 4 et 5 ; Andalousie, art. 23). Quant aux relations avec les Organisations internationales (le sujet de son rapport), M. Couvreur estime qu'il est beaucoup trop tôt pour pouvoir parler d'une éventuelle pratique « *contra legem* » ; si des contacts ont pu être pris par certaines Communautés autonomes avec les Communautés européennes, ils ont été purement informels.

M. Y. PEETERS est d'accord avec la position du rapporteur au sujet des faits juridiques évoqués. D'un point de vue empirique, il faut voir jusqu'où les autorités fédérées iront dans leurs revendications à être présentes dans les relations internationales. Il y a deux interprétations divergentes : l'une maximaliste, l'autre minimaliste.

M. De PAUW fait remarquer que l'objet du colloque est justement de répondre à cette question.

Pour M. COUVREUR, le problème juridique se traduit, en ce qui concerne les Organisations internationales, par deux questions :

— l'autorité fédérée a-t-elle la capacité de participer comme telle aux travaux d'une Organisation internationale ?

— l'Organisation internationale admet-elle une participation à part entière de l'autorité fédérée ?

On peut actuellement dégager non une solution précise, mais une évolution empirique en la matière.

L'exposé historique présenté dans le rapport avait précisément pour but de mettre en valeur l'articulation de ces deux questions.

M. LEJEUNE observe qu'il existe une représentation permanente de certaines autorités fédérées auprès d'organisations internationales. C'est le cas de l'Ukraine et de la Biélorussie qui possèdent leurs propres missions permanentes auprès des Nations Unies (en tout cas depuis 1960).

D'autre part, il existe des cas de participation de cantons suisses à des organismes internationaux, principalement frontaliers. Mais il ne s'agit pas d'un droit de représentation autonome, les représentants des cantons étant intégrés dans la délégation suisse.

M. Y. PEETERS signale qu'au sein de l'organisation ARGE-ALP, les délégations du canton suisse de Graubünden, l'État libre de Bavière, les trois land autrichiens, la région lombarde et les Provinces autonomes de Trente et du Tyrol du Sud sont présents à titre autonome.